

La régulation souple intermédiée analysée sous l'angle de la gouvernamentalité

Dans ce chapitre, nous montrons en quoi les évolutions de la régulation sanitaire en France s'inscrivent dans un mouvement plus général d'émergence de régimes de régulation nouveaux. Dans la première section, nous présentons les cadres conceptuels les plus usités pour qualifier les régimes de régulation (Hood et al., 2001; Levi-Faur, 2011) et nous explicitons en quoi le modèle de l'orchestration élaboré par Abbott et al. (2015) nous paraît en proposer une synthèse. Suivant les axes de ce modèle, nous exposons ensuite l'état des connaissances récentes sur la régulation souple intermédiée : nous traitons en seconde section de l'intermédiation, et en troisième section des formes souples de régulation. Nous examinons en quatrième section comment une approche instrumentale fondée sur l'analyse des régimes de gouvernamentalité (Aggeri, 2005) peut aider à combler le manque actuel de savoirs sur les effets des régimes de régulation souple intermédiée.

Section 1 : Les régimes de régulation

L'intérêt académique pour la régulation en tant que forme d'action publique prend sa source dans les transformations de l'État-providence depuis les années 1980 (Majone, 1994). Alors que l'État-providence de type beveridgien assurait lui-même la délivrance de biens et de services publics aux citoyens, l'État régulateur fait appel, à travers la définition, le contrôle d'application et la mise en exécution de règles, à d'autres acteurs que lui-même pour produire ces biens et services (Levi-Faur, 2017). Comme illustré par Scott (2017) dans le cas anglais, ces acteurs peuvent être des agences de régulation ou d'exécution, des entreprises publiques ou privées, ou bien encore des organismes à but non lucratif. De la même manière, l'État-providence de type bysmarkien est amené à devoir décentraliser la gestion des systèmes assurantiels et à transférer une partie de ses compétences à des acteurs privés (Rosanvallon, 1981). La multitude des acteurs participant à la régulation et la variété de leurs implications entre pays et secteurs a donné naissance à la notion de régime de régulation (Hood et al., 2001). Cette conceptualisation a fourni un cadre de comparaison très large de ces régimes, en partant de l'étude de la régulation du risque sanitaire. Levi-Faur (2011) a plus tard généralisé la notion à d'autres objets de régulation, tout en centrant l'analyse sur la gouvernance de ces régimes. Abbott et al. (2015) ont, plus récemment encore, proposé une classification simplifiée des modes de gouvernance des régimes de régulation reposant sur deux axes : la nature des règles et le rapport entre régulateurs et régulés.

Les régimes de régulation du risque (Hood et al., 2001)

L'une des premières conceptualisations de la notion de régime de régulation est due à Hood, Rothstein et Baldwin (2001). Le but de ces auteurs était de développer un cadre d'analyse

permettant la comparaison des différentes approches existantes de la régulation du risque sanitaire, ainsi que la compréhension des facteurs pouvant expliquer cette diversité. Ce cadre comprend deux dimensions fondamentales, elles-mêmes divisées en plusieurs composantes. La première de ces deux dimensions est le *système de contrôle* du régime, incluant trois composantes : 1. la collecte d'information ; 2. la fixation de standards, de buts ou de cibles ; et 3. les manières de modifier le comportement des régulés afin d'atteindre ces standards, buts ou cibles. Cette première dimension est donc l'héritière des travaux sur la cybernétique, entendue comme la science des systèmes de contrôle et de communication. Elle présuppose que, pour qu'un régime de régulation fonctionne, le régulateur doit disposer de trois capacités : celle de définir un état souhaitable du système, celle de connaître son état initial et d'en suivre les changements, ainsi que celle d'induire les modifications de comportements requises afin d'obtenir le changement voulu. La seconde dimension des régimes de régulation du risque est leur *base institutionnelle et instrumentale*. Une première composante de cette base est formée par le contexte du régime, qui constitue le milieu dans laquelle la régulation opère. Trois éléments principaux déterminent ce contexte : 1. le type de risque visé ; 2. les préférences et attitudes du public face à ce risque ; et 3. les groupes d'intérêt organisés qui sont concernés par ce risque. Le contenu du régime forme le second pilier institutionnel et instrumental. Ce contenu comprend également trois éléments essentiels : 1. la taille du régime, déterminée par l'ambition du régulateur et les ressources consacrées à la régulation ; 2. la structure, qui désigne la manière dont la régulation est organisée institutionnellement ; et 3. le style, qui recouvre « les conventions de fonctionnement et les attitudes de ceux qui sont impliqués dans la régulation, ainsi que les procédés formels et informels à travers lesquels la régulation opère » (Hood et al., 2001, p. 32).

Dans son ensemble, le cadre analytique élaboré par Hood et al. (2001) admet un certain degré de contingence, dans la mesure où le contexte d'un régime peut influencer son contenu, notamment sa taille. Cette perspective n'est toutefois pas déterministe, puisque la réponse des organismes de régulation à un contexte donné peut varier en fonction de caractéristiques intrinsèques à ces organismes, telles que leur culture technocratique ou bureaucratique. Ce cadre présente surtout l'avantage de proposer une première description globale des régimes de régulation, qui se veut assez macroscopique pour pouvoir les caractériser sans force détails, et assez analytique pour en appréhender la variété. Néanmoins, les auteurs offrent la possibilité de décomposer encore plus finement chacun des éléments énoncés plus haut, ce qui aboutit *in fine* à un tableau taxonomique à 24 entrées pour la seule dimension institutionnelle et instrumentale. En outre, cette première théorisation laisse largement ouverte la question des liens entre, d'une part, les dimensions cybernétique et institutionnelle-instrumentale, et d'autre part, entre les composantes de chacune de ces dimensions. Ce constat est problématique car la notion de régime, comme ces auteurs le soulignent, suppose une cohérence systémique qu'ils n'observent que rarement en pratique. Une vision plus intégrée des régimes de régulation est par conséquent nécessaire pour comprendre comment ces régimes peuvent former un tout, qui permet de les identifier et de les distinguer. Enfin, ce cadre a été développé pour un objet spécifique de régulation : le risque sanitaire. Son potentiel de généralisation à des régimes de régulation traitant d'autres formes de risques, ou visant un autre objet que la prévention d'un risque, n'est donc pas garanti. L'approche des régimes de régulation par leur gouvernance apporte des réponses à ces enjeux de généralisation et de perception du fonctionnement d'ensemble de la régulation.

La gouvernance des régimes de régulation (Levi-Faur, 2011)

Revenant aux origines de la notion de régime de régulation, Levi-Faur (2011) rappelle que celle-ci provient de la définition donnée par Krasner (2004, p. 185) d'un régime comme « principes, normes, règles, et procédures de prise de décisions autour desquelles les attentes des acteurs convergent dans un champ et pour une problématique donnés ». Levi-Faur (2011) note également que l'application de cette définition à l'étude de la régulation est l'œuvre de Vogel (S. K. Vogel, 1996, pp. 20-21), dans laquelle celui-ci distingue deux composantes des régimes de régulation : 1. l'orientation du régime, qui désigne « les croyances des acteurs étatiques quant au périmètre, aux buts et à la méthode appropriés d'intervention gouvernementale sur l'économie et quant aux effets de cette intervention sur la performance économique » ; et 2. l'organisation du régime, qui se réfère à « l'organisation des ces acteurs étatiques ainsi que leur relation avec les acteurs privés du secteur qui les concerne ». L'organisation des régimes de régulation mêle donc à la fois des éléments de contenu et de contexte, aux sens de Hood et al. (2001). Les systèmes de contrôle n'apparaissent plus comme une dimension nécessaire au fonctionnement des régimes de régulation. En revanche, les régimes de régulation, dans l'acception de Vogel (1996), requièrent que les acteurs étatiques partagent une croyance sur l'orientation de l'action publique, et qu'ils mobilisent les acteurs privés du secteur sur lequel ils souhaitent agir dans cette direction. Cette perspective met donc l'accent sur comment la régulation est régulée, c'est-à-dire sur les modes de gouvernance de la régulation. Puisqu'elle s'intéresse précisément au « périmètre, aux buts et à la méthode » de l'intervention gouvernementale qui sont jugés pertinents, cette compréhension des régimes de régulation n'est pas limitée à la prévention du risque. Les formulations employées par Vogel (1996) supposent toutefois que la régulation est le fait de l'État, et qu'elle porte sur la performance économique d'acteurs privés.

Élargissant cette approche de la gouvernance des régimes de régulation, Levi-Faur (2011) propose de l'appréhender selon trois questions : Qui régule ? Qu'est-ce qui est régulé ? Et comment ? Les réponses possibles à la question : « *Qui régule ?* » constituent une première extension de la problématique de la gouvernance des régimes de régulation, puisqu'elles n'incluent pas que les acteurs étatiques. Comme l'indique Levi-Faur (2011, p. 7) : « alors que peu d'entre nous agissent comme des régulateurs professionnels, la plupart, sinon la totalité d'entre nous agissent dans une certaine mesure comme des régulateurs ». Cette vision distribuée permet de distinguer trois stratégies de régulation : 1. la régulation unipartite, dans laquelle le régulé se régule lui-même, également appelée « autorégulation » ; 2. la régulation bipartite, dans laquelle le régulateur est distinct du régulé ; et 3. la régulation tripartite, dans laquelle une tierce partie intervient entre le régulateur et le régulé. Levi-Faur (2011) souligne que la régulation bipartite est souvent associée à la régulation d'État, mais qu'un nombre croissant d'autres acteurs, telles que les grandes entreprises, développent des capacités de régulation. Le caractère professionnel de la régulation n'est donc plus uniquement réservé, selon Levi-Faur (2011), à la bureaucratie d'État. En outre, apparaît dans cette analyse la problématique du rôle des tierces parties, sur laquelle nous reviendrons en détails dans la section suivante. Levi-Faur (2011) se borne ici à constater que la figure la plus connue de

tierce partie dans la régulation est celle de l'auditeur, en raison notamment des travaux de Power (1997) sur la généralisation des procédures de vérification à l'échelle de la société. Nous verrons néanmoins en section suivante que des contributions ultérieures de Levi-Faur mettent en avant que l'accréditation et la vérification ne sont que certaines des modalités, les plus étudiées jusqu'à présent, de l'activité des tierces parties dans la régulation.

La gouvernance de la régulation peut en outre porter sur différentes catégories d'objets, ce qui permet de guider l'analyse de *ce qui est régulé*. Ces catégories ne sont pas présentées comme exclusives l'une de l'autre, ni comme consubstantielles à tout système de gouvernance de la régulation. Contrairement au cadre de Hood et al. (2001), celui proposé par Levi-Faur ne cible donc pas un objet particulier de régulation, mais invite davantage à s'interroger sur ce que les régimes de régulation visent à réguler, à l'aide d'une grille de lecture en huit points. La régulation peut ainsi concerner l'*entrée* sur un marché, lorsqu'elle définit qui est éligible à fournir un bien, un service ou une information. Symétriquement, elle peut déterminer la *sortie* d'un marché, lorsqu'elle révoque le droit de certains opérateurs à exercer une activité. La régulation peut également prescrire ou proscrire certains *comportements* en spécifiant quelles actions ou quels discours sont acceptables ou non. La régulation peut aussi se focaliser sur les *coûts* des biens et des services, ou encore sur les *technologies* de production ou de contrôle. Elle peut réguler le *contenu* d'informations, comme dans les médias par exemple. Elle peut intervenir dans les processus de socialisation, de professionnalisation ou d'éducation pour influencer les *préférences* des régulés. La régulation peut enfin toucher à la *performance* des régulées, lorsqu'elle est dirigée vers l'atteinte de certains résultats.

L'implication de différents acteurs dans la gouvernance de la régulation, ainsi que la nature des objets qu'elle cible, déterminent en partie comment elle opère. Toutefois, l'hybridité du rôle des acteurs et la multiplicité possible des objets visés par un système donné de régulation invite à envisager des réponses plus complexes à la question « *comment réguler ?* ». Une première de ces formes hybrides de régulation est la co-régulation, dans laquelle régulateurs et régulés coopèrent pour définir, exécuter et contrôler les règles. Une seconde forme complexe est l'autorégulation forcée, c'est-à-dire l'obligation faite au régulé par le régulateur de se constituer pour lui-même un code de conduite, que le régulateur pourra approuver ou renvoyer au régulé pour révision. Lorsque le régulé peut définir librement ses propres règles, dans le cadre d'orientations proposées par le régulateur, une troisième forme complexe de régulation apparaît : la méta-régulation. Ce terme recouvre toute forme de régulation consistant à réguler une autre forme de régulation qu'elle-même. L'accréditation de codes de conduite adoptés volontairement par les entreprises constitue ainsi un exemple de méta-régulation. Enfin, la régulation peut être distribuée entre plusieurs autorités disposant de compétences territoriales, fonctionnelles ou hiérarchiques distinctes, donnant lieu à une régulation multi-niveau.

Dans sa globalité, l'analyse de la gouvernance des régimes de régulation permet d'investiguer les manières selon lesquelles les composantes de ces régimes – systèmes de contrôle, contenu et contexte – peuvent être assemblées en vue d'une orientation commune. Cette approche facilite l'identification des acteurs, des objets et des relations qui composent ces régimes. Toutefois, il s'agit d'un cadre de pensée très large, conçu pour être adaptable à tout cas de régulation. Il n'est donc pas aisé d'en tirer une typologie des régimes de régulation, qui guiderait leur caractérisation et la compréhension de leurs spécificités. Le

modèle de l'orchestration, en proposant une classification des modes de gouvernance de la régulation qui repose sur deux axes englobant, offre par conséquent une synthèse utile à cette approche.

Le modèle de l'orchestration (Abbott et al., 2015)

Abbott et al. (2015) distinguent quatre modes de gouvernance de la régulation, selon la nature, dure ou souple, des règles qu'ils emploient, et selon le rapport, direct ou indirect, entre régulateur et régulé. Ces auteurs considèrent comme « dures » des règles « obligatoires et exécutoires » (Abbott et al., 2015, p. 25), telles par exemple que les normes légales. Ces règles sont coercitives, c'est-à-dire qu'elles reposent sur l'exercice d'une contrainte, et sont associées à des menaces de sanction en cas d'infraction. Par opposition, les « incitations idéationnelles ou matérielles » (Abbott et al., 2015, p. 25) par lesquelles le régulateur cherche à obtenir une adhésion volontaire du régulé constituent des règles souples. Il peut s'agir par exemple de recommandations de bonnes pratiques ou de codes de conduite que le régulé peut utiliser pour se réguler lui-même. En outre, le régulateur peut interagir directement avec le régulé ou par le biais d'une tierce partie. Lorsque le régulateur s'occupe directement des régulés sur la base de règles dures, le mode de gouvernance est dit « hiérarchique ». La *hiérarchie*, ainsi définie, est le mode de gouvernance traditionnelle de la bureaucratie d'État. La *collaboration* désigne le rapport direct entre régulateur et régulé fondé sur des règles souples. Abbott et al. (2015) notent que la gouvernance collaborative est fréquente dans la régulation des activités qui requièrent un haut niveau d'expertise technique, telle par exemple que la médecine. Dans ces secteurs, au lieu d'imposer des contraintes de manière descendante, les régulateurs privilégient souvent la collaboration avec les associations professionnelles.

Les relations indirectes entre régulateurs et régulés peuvent également être dures ou souples. La régulation indirecte et dure correspond au modèle classique de l'agence, dans lequel le régulateur – nommé « principal » – délègue son autorité à « agent » afin qu'il l'exerce auprès du régulé. Dans ce troisième type de gouvernance de la régulation, labellisé « *délégation* », le régulateur est alors réputé disposer des moyens pour contrôler et contraindre l'agent à respecter sa mission. Enfin, l'*orchestration* est un mode indirect et souple de gouvernance de la régulation. Contrairement au modèle classique de l'agence, le régulateur, alors « orchestrateur », ne contrôle pas et ne contraint pas l'intermédiaire, soit parce qu'il n'en a pas la capacité, soit parce qu'il préfère ne pas recourir à cette capacité. L'intermédiaire est donc volontairement impliqué dans la régulation, car celle-ci sert ses propres buts. L'orchestrateur apporte à l'intermédiaire un soutien idéationnel et matériel pour l'aider à accomplir sa tâche. Abbott et al. (2015) remarquent que l'élaboration de standards à caractère technique, qui n'émanent pas d'autorités gouvernementales mais d'associations privées – comme l'Association française de normalisation – que l'État coordonne et appuie, représente une forme d'orchestration.

Cependant, Abbott et al. (2015) soulignent qu'il existe en pratique des degrés de souplesse et d'intermédiation, et que ces quatre modes de gouvernance idéaux-typiques doivent donc être considérés dans un continuum axial pouvant évoluer dans le temps. Ainsi par exemple, le

soutien à l'autorégulation professionnelle peut s'apparenter à de l'orchestration lorsque les associations professionnelles jouent un rôle d'intermédiaire entre leurs membres et le régulateur. De la même manière, le niveau de contrôle ou de contrainte qu'un régulateur peut faire peser sur un intermédiaire est parfois variable, indiquant un mode de gouvernance hybride entre délégation et orchestration. Les caractéristiques des quatre modes de gouvernance identifiés par Abbott et al. (2015) sont résumées dans le tableau 1.1 ci-dessous.

Tableau 1.1 : Les quatre modes de gouvernance des régimes de régulation

	Directe	Indirecte
Dure	Hiérarchie	Délégation
Souple	Collaboration	Orchestration

Reproduit de Abbott et al. (2015, p.25)

Au delà de cette classification, Abbott et al. (2015) mettent en évidence le développement de l'orchestration comme mode de gouvernance à l'échelle internationale, mais suggèrent que celle-ci se déploie également à l'intérieur de chaque pays. Ces auteurs proposent et testent quatre hypothèses principales pouvant expliquer l'expansion générale de l'orchestration³. La première est que les régulateurs recourent à l'orchestration car ils ne disposent pas des *capacités* nécessaires pour conduire la régulation selon d'autres modes de gouvernance. Le régulateur peut ainsi manquer de compétences en matière de pilotage de la régulation, de connaissances opérationnelles ou de légitimité pour imposer ses objectifs ou pour collaborer directement avec les régulés. Abbott et al. (2015) précisent néanmoins que ce déficit de capacités ne peut être évalué de manière absolue, mais doit être apprécié par rapport à la nature du problème à traiter et des capacités qu'il requiert. Ces auteurs relèvent également qu'une orchestration réussie procède d'une habilitation mutuelle, dans laquelle l'intermédiaire apporte au régulateur les capacités pertinentes pour la régulation, mais dans laquelle l'orchestrateur fournit aussi à l'intermédiaire un soutien idéationnel et matériel.

La seconde hypothèse est que des intermédiaires pouvant offrir des capacités complémentaires sont *disponibles* dans le champ visé par la régulation, et que ceux-ci sont prêts à participer à la régulation car leurs objectifs sont convergents avec les buts de celle-ci. Les études empiriques considérées par Abbott et al. (2015) les amènent toutefois à nuancer cette hypothèse, car les orchestrateurs peuvent au besoin créer des intermédiaires répondant aux besoins de la régulation lorsque ceux-ci n'existent pas préalablement. Le facteur facilitant l'orchestration semble donc être plutôt la présence ou non des compétences nécessaires au fonctionnement de l'orchestration dans le secteur régulé, qui rendent possible la mobilisation ou la création d'un intermédiaire aux intérêts convergents avec ceux du régulateur.

La troisième hypothèse concerne la *centralité* du régulateur, c'est-à-dire le fait que son leadership soit reconnu dans le secteur d'activité qu'il entend réguler. Les données empiriques collectées par Abbott et al. (2015) indiquent qu'une très forte centralité peut rendre le recours à l'orchestration inutile, dans la mesure où le régulateur dispose alors en général de la capacité à imposer ses objectifs selon d'autres modes de gouvernance. À l'inverse, une très

³ D'autres hypothèses, touchant spécifiquement à l'emploi de l'orchestration par les organismes internationaux, ne sont pas relatées ici.

faible centralité peut le rendre incapable de recruter des intermédiaires. Ainsi, les régulateurs suffisamment reconnus pour entraîner des intermédiaires dans la régulation sans être dans une position de leadership incontestable semblent être les plus enclins à recourir à l'orchestration. Enfin, Abbott et al. (2015) avancent l'hypothèse que qu'une *culture entrepreneuriale* de la part du régulateur facilite le recours à l'orchestration, en permettant l'exploration de modes de régulation divergents par rapport aux règles bureaucratiques traditionnelles.

En outre, Abbott et al. (2015) donnent des indications sur les techniques de l'orchestration, c'est-à-dire sur ce en quoi peut consister le soutien idéationnel et matériel que l'orchestrateur peut apporter à son intermédiaire. Une première technique consiste pour l'orchestrateur à user de son influence dans un secteur d'activité pour *rassembler* les acteurs de ce secteur autour de l'enjeu qu'il souhaite réguler, et à mettre ces acteurs en relation avec l'intermédiaire. L'orchestrateur peut aussi, grâce à sa *maîtrise de l'agenda politique*, déterminer des calendriers et des échéances qui vont orienter les priorités stratégiques des acteurs du secteur, facilitant ainsi l'action de l'intermédiaire auprès d'eux. De plus, l'orchestrateur peut fournir à l'intermédiaire une *assistance* matérielle sous forme de financement. En sus des ressources matérielles ainsi attribuées, cette technique contribue à rendre visible la *reconnaissance* par l'orchestrateur des compétences et de la légitimité de l'intermédiaire à agir sur un enjeu donné. Cette reconnaissance peut également prendre des formes politiques ou légales, par exemple à travers l'approbation explicite de l'action de l'intermédiaire par un organe politique, ou lorsque le régulateur confère une valeur légale aux standards définis par l'intermédiaire. Enfin, dans les régimes où interagissent plusieurs intermédiaires, l'orchestrateur peut accroître leur efficacité en *coordonnant* leurs activités.

Ainsi, le modèle de l'orchestration offre un cadre synthétique pour appréhender les différents modes de gouvernance des régimes de régulation. Il permet en outre d'expliquer les raisons pour lesquelles et les manières par lesquelles se développent des régimes reposant sur des formes souples et intermédiées de régulation. Il constitue une synthèse des approches décrites précédemment (Hood et al., 2001 ; Levi-Faur, 2011) dans la mesure où il établit que le choix des modes de gouvernance de la régulation dépend à la fois du contenu et du contexte du régime dans lequel elle se déploie. Plus précisément, la plus ou moins grande capacité du régulateur à traiter lui-même de manière descendante le problème sur lequel il entend agir joue un rôle clé dans la forme que prend la gouvernance de la régulation. Ce rapport entre capacité et problème détermine à la fois les objets à réguler, le rôle des acteurs en présence et la manière dont la régulation opère. Les modes de gouvernance auxquels peuvent conduire ce rapport impliquent également des systèmes de contrôle différents, selon que les relations entre les acteurs de la régulation reposent sur la hiérarchie, la délégation, la collaboration ou l'orchestration. Abbott et al. (2015) soulignent à de nombreuses reprises dans leur ouvrage que l'orchestration convient à des problèmes complexes de régulation, que des relations directes et descendantes entre régulateurs et régulés ne peuvent pas résoudre. Toutefois, et en dépit de tous ces apports, le modèle de l'orchestration traite prioritairement des relations entre l'orchestrateur et ses intermédiaires. Il renseigne donc finalement peu sur les effets de cette orchestration pour les régulés. En conséquence, il est nécessaire de creuser plus en détail les deux caractéristiques de l'orchestration – intermédiation et souplesse – afin de comprendre comment les régimes de régulation ainsi gouvernés fonctionnent et peuvent produire des effets sur les régulés.

Section 2 : L'intermédiation de la régulation

La typologie des modes de gouvernance construite par Abbott et al. (2015) conçoit deux formes de gouvernance indirecte : la délégation, dans laquelle des agents opèrent dans le cadre d'une régulation dure, et l'orchestration, faisant intervenir des intermédiaires dans des formes souples de régulation. Si la diffusion des agences de régulation à travers le monde et les secteurs économiques constitue un phénomène connu et documenté (Jordana et al., 2011), l'intermédiation demeurerait jusque récemment une frontière encore peu explorée par la recherche sur la régulation (Levi-Faur et Starobin, 2014). Le modèle dit « RIT » - pour « Regulator-Intermediary-Target » - (K. W. Abbott et al., 2017c) apporte une première conceptualisation, étayée par une série d'études empiriques, de l'activité d'intermédiation de la régulation. Toutefois, cet embryon de littérature n'a pour l'instant que très peu abordé la question des effets de l'intermédiation sur les organisations régulées. De même, ces premières applications du modèle RIT ne rendent pas compte des transformations organisationnelles que l'intermédiation peut impliquer pour les régulateurs.

Les deux grands types de tierces parties dans la régulation : l'agent et l'intermédiaire

La délégation comme l'orchestration représentent des modes tripartites (Levi Faur, 2011) de gouvernance de la régulation. Chacune implique cependant des tierces parties différentes. Dans le schéma de la délégation, le tiers est un *agent* doté d'un pouvoir de contrainte. Le but et le périmètre de son action sont clairement définis par le régulateur, qui peut contrôler la bonne application de cette mission, et user de son autorité pour sanctionner ou révoquer l'agent le cas échéant (Abbott et al., 2015). L'agent dispose néanmoins en général d'une certaine autonomie de décision, déterminée par les capacités de régulation qui lui sont conférées (Levi-Faur, 2011). Ce mode de régulation, d'abord né aux États-Unis dans la première moitié du XX^e siècle, s'est ensuite diffusé à travers le monde dans différents secteurs économiques (Levi-Faur, 2010). Jordana, Levi-Faur, et Fernández i Marín (2011) ont inventorié la création d'agences autonomes de régulation dans 48 pays et à travers 15 secteurs entre 1966 et 2007. Ces auteurs ont mis en évidence un pic de prolifération de ces agences durant la décennie allant de 1990 à l'an 2000, au point qu'au terme de cette expansion l'agence autonome de régulation apparaît aujourd'hui comme le mode de gouvernance de la régulation privilégié dans les économies capitalistes. Dans la logique de l'État régulateur (Majone, 1994), ce mode de gouvernance présente l'avantage de l'indépendance et du professionnalisme, car il crée une distance entre un régulateur opérant dans son champ spécifique d'expertise et la sphère politique (Levi-Faur, 2010).

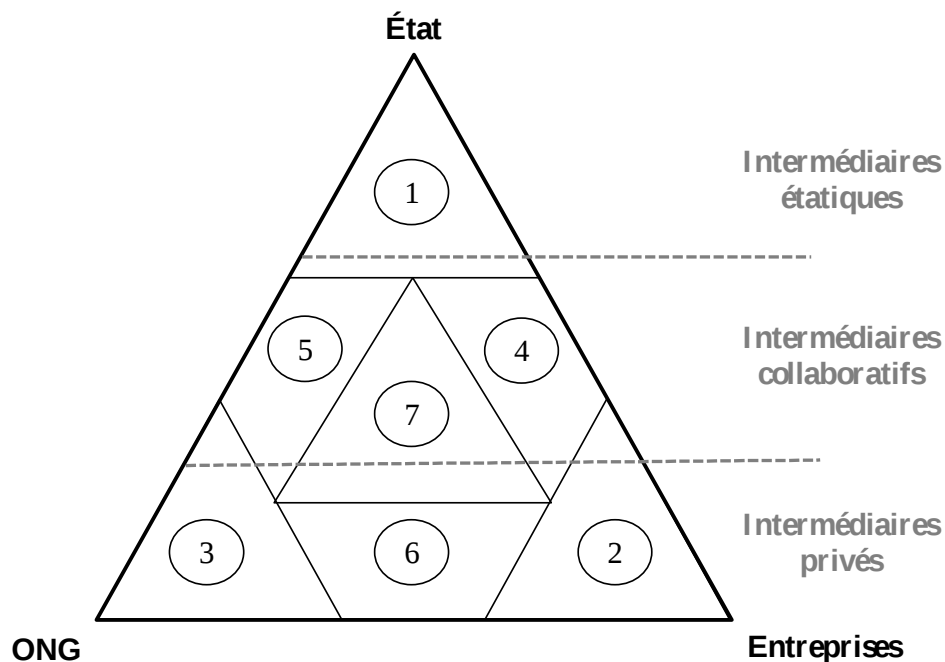
Toutefois, une contribution importante du travail d'Abbott et al. (2015) sur l'orchestration est de souligner qu'un autre type de tierce partie, l'intermédiaire, connaît également un essor à l'échelle internationale. Contrairement à l'agent, l'*intermédiaire* n'est pas investi par le régulateur d'une autorité contraignante. En retour, le régulateur ne bénéficie pas des mêmes

moyens de contrôle qu'avec un agent. Ce qui lie le régulateur à l'intermédiaire est un rapport de renforcement mutuel de leurs capacités en vue de buts communs. Abbott et al. (2015) fournissent également une première explication des raisons pouvant expliquer le besoin de recourir à des intermédiaires. En effet, le modèle de l'agence suppose un cadre de régulation dure, dans lequel les règles ainsi que la mission de la tierce partie peuvent être clairement déterminées à l'avance par le régulateur. Or, ainsi que le soulignent Abbott et al. (2015), le régulateur ne possède pas toujours la capacité d'édicter de telles prescriptions de manière descendante, par manque de connaissances techniques, opérationnelles, ou de légitimité. En somme, le régulateur ne maîtrise pas toujours suffisamment le problème à réguler pour pouvoir concevoir un cadre contraignant de régulation susceptible d'y répondre adéquatement. Comme le notent Abbott et al. (2015), ce constat est particulièrement fréquent pour la régulation des activités hautement professionnalisées.

Si l'intermédiation semble donc s'être développée empiriquement comme un mode de gouvernance pouvant correspondre à la régulation de problèmes complexes, le savoir académique disponible sur ces intermédiaires est beaucoup plus limité que celui relatif aux agences autonomes de régulation. Les travaux portant sur le travail des auditeurs et consultants (Brès et Gond, 2014; Ramirez, 2012) ont été pionniers dans l'identification d'une première figure de l'intermédiaire de régulation et de son rôle. Ces travaux ont ainsi révélé la participation de ces intermédiaires à la co-production des normes souples auprès des régulateurs, à leur réinterprétation locale auprès des régulés, ainsi qu'aux procédures de vérification ou d'accréditation associées à ces normes.

Néanmoins, d'autres contributions ont rapidement dévoilé un paysage de l'intermédiation beaucoup plus varié. Ainsi, Levi-Faur et Starobin (2014) ont proposé une typologie des intermédiaires de régulation inspirée des travaux antérieurs d'Abbott et Snidal sur la diversité des régulateurs (K. W. Abbott, 2012; K. W. Abbott et Snidal, 2009a, 2009b, 2010). Cette classification prend la forme d'un triangle, reproduit en figure 1.1 ci-après, dont l'État, les entreprises privées, et les organisations non-gouvernementales (ONG) forment les trois angles. Ces extrémités définissent ainsi trois natures différentes d'intermédiaires : étatiques, privés commerciaux, et privés non commerciaux. La catégorie des intermédiaires étatiques – situés en zone 1 du triangle – inclut l'ensemble des organisations gouvernementales ou intergouvernementales jouant un rôle d'intermédiaire de régulation. Levi-Faur et Starobin (2014) donnent comme exemples le Commissariat aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et l'Agence internationale de l'énergie atomique. Les intermédiaires privés à but commercial – en zone 2 – comprennent des agences de notation ainsi que des cabinets de conseil ou d'audit. Les intermédiaires privés à but non commercial – en zone 3 – regroupent toutes les ONG opérant comme intermédiaires de régulation, souvent en surveillant l'action des régulateurs et en informant le grand public sur celle-ci. C'est le cas par exemple du Consortium pour les droits des travailleurs cité par Levi-Faur et Starobin (2014). Le long des côtés du triangle sont représentés les hybridations possibles entre ces trois natures, c'est-à-dire les intermédiaires qui résultent de collaborations entre États et entreprises privées – en zone 4 – entre États et ONG – en zone 5 – ou entre ONG et entreprises privées – en zone 6. Au centre du triangle – en zone 7 – se trouvent les intermédiaires nés d'une collaboration entre États, ONG et entreprises privées. L'Association indépendante de contrôle du travail des enfants, créée en 2003 au Pakistan, est ainsi née d'une telle collaboration (Levi-Faur et Starobin, 2014).

Figure 1.1 : Le triangle des intermédiaires de régulation



Reproduit de Levi-Faur et Starobin (2014, p. 37), en excluant les exemples insérés dans la figure.

Ce premier effort taxinomique permet de percevoir la variété des intermédiaires de régulation ainsi que leurs divers degrés de proximité avec les régulateurs, les régulés, et le grand public. Néanmoins, comme l'admettent Levi-Faur et Starobin (2014, p. 24) eux-mêmes, cette classification ne permet pas à elle seule de comprendre « comment, pourquoi et quand différents intermédiaires de régulation émergent ». Surtout, cette catégorisation par nature ne nous renseigne pas sur les différents rôles que peuvent jouer les intermédiaires, ni sur les effets de leur participation à la régulation. Ces questions constituent, selon ces auteurs, « une frontière passionnante et importante en matière de recherche sur la gouvernance de la régulation » (Levi-Faur et Starobin, 2014, p. 24). Or, cette frontière a commencé à être explorée récemment par le modèle RIT, développé par Abbott, Levi-Faur et Snidal (2017b).

Le modèle RIT : Regulator-Intermediary-Target

Le modèle RIT fournit une première conceptualisation de l'activité d'intermédiation de la régulation. En outre, plusieurs auteurs contribuant à un même volume l'ont déjà éprouvé empiriquement (K. W. Abbott et al., 2017a). Selon ce modèle, « tout acteur qui agit directement ou indirectement en lien avec un régulateur pour produire un effet sur le comportement d'un régulé » peut être considéré comme un intermédiaire de régulation (K. W. Abbott et al., 2017c, p. 19). Cette définition ne fait pas explicitement référence au cadre souple de régulation dans lequel interviennent ces intermédiaires, car, d'après Abbott et al.

(2017a) régulation souple et dure sont souvent entremêlées en pratique. Néanmoins, l'ensemble des études empiriques contenues dans le volume précité sont bien consacrées à des cas de régulation souple. Par souci de clarté, et afin de rester en cohérence avec le modèle de l'orchestration, dans la continuité duquel le modèle RIT entend se situer (Abbott et al. 2017c), nous réserverons le terme d'« intermédiaire » aux tierces parties agissant dans un cadre de régulation souple, et préserverons par conséquent la distinction entre ces intermédiaires et les agences autonomes de régulation fonctionnant en tant qu'agents d'un principal.

Conformément à la taxinomie de Levi-Faur et Starobin (2014), ces intermédiaires peuvent être publics ou privés, et donc dépendre de régulateurs ou de régulés quant à leurs ressources (Maggetti, Ewert, et Trein, 2017; Pegram, 2017). Parmi les exemples d'intermédiaires analysés à l'aide du modèle RIT, on trouve ainsi des cabinets d'audit et de conseil (Lytton, 2017), des organismes d'accréditation et de certification (Loconto, 2017), ainsi que des organisations gouvernementales et des associations privées (Marx et Wouters, 2017). Néanmoins, les catégories de « régulateur », « intermédiaire » et « régulé » ne sont pas exclusives au sein d'un même système de régulation, dans la mesure où certains acteurs peuvent remplir simultanément ou consécutivement ces fonctions (Havinga et Verbruggen, 2017). Ce constat se vérifie par construction dans les cas d'autorégulation, mais également dans les cas de co-régulation, où les normes sont coproduites au sein d'un réseau d'acteurs (Lytton, 2017). En outre, lorsqu'il existe plusieurs niveaux de régulation, des *chaines de régulation* fonctionnant en série ou en parallèle peuvent se former (Havinga et Verbruggen, 2017). Ainsi, un régulateur peut octroyer des prérogatives de régulation à un ou des régulateurs secondaires. De la même manière, les intermédiaires peuvent eux-mêmes avoir recours à des intermédiaires secondaires pour remplir leurs missions, lorsque leurs propres capacités doivent elles aussi être complétées (De Silva, 2017).

Le modèle RIT reprend et complète l'hypothèse première du modèle de l'orchestration (K. W. Abbott et al., 2015), puisque le recours aux intermédiaires y est principalement motivé par le besoin de mobiliser des capacités dont les régulateurs eux-mêmes ne disposent pas, mais qui sont utiles au fonctionnement de la régulation (K. W. Abbott et al., 2017c). Le modèle RIT décrit cependant plus en détail quelles sont ces capacités. Elles peuvent être de quatre ordres. La première de ces capacités est dite « opérationnelle ». Ce terme désigne la capacité à interagir concrètement avec les régulés dans leurs activités en lien avec la régulation, afin de leur fournir une assistance dans la mise en œuvre de la régulation tout en surveillant leur comportement. Une seconde forme de capacité est l'*expertise*, comprise comme un savoir spécialisé touchant à la fois aux normes de la régulation et à la manière de les mettre en œuvre. Cette expertise inclut une connaissance suffisante du comportement des régulés pour savoir comment la conformation aux normes peut être obtenue. L'*indépendance* constitue une troisième forme de capacité. Elle est entendue à la fois vis-à-vis des régulateurs et des régulés. Cette capacité, importante surtout pour les intermédiaires devant évaluer l'impact des normes, peut être mise à mal lorsque l'intermédiaire dépend de régulateurs ou de régulés quant à ses ressources. Enfin, la *légitimité* représente une quatrième forme de capacité, qui découle en partie des trois capacités précédentes. Ainsi, un intermédiaire qui sait interagir opérationnellement avec les régulés, qui connaît suffisamment les normes de la régulation et le fonctionnement des régulés pour les guider dans le sens de la conformité, en toute indépendance des régulés comme des régulateurs, a de plus forte chance d'être perçu comme légitime par les uns et les autres. D'autres capacités de l'intermédiaire peuvent toutefois

également accroître sa légitimité, comme par exemple la capacité d'associer un plus grand nombre de parties prenantes à la régulation que les régulateurs eux-mêmes ne pourraient le faire.

Ces quatre formes de capacité permettent aux intermédiaires d'assurer trois fonctions principales aux trois étapes de la régulation retenues par le modèle RIT (K. W. Abbott et al., 2017c). Durant la mise en œuvre, les intermédiaires opèrent comme *traducteurs des normes*, par exemple en produisant des guides de bonnes pratiques. Ils peuvent aussi interagir plus directement avec les régulés, en leur délivrant des conseils quant à l'application des normes, en leur apportant une aide technique ou des ressources matérielles. Les intermédiaires peuvent également participer aux étapes de *contrôle d'exécution* de la régulation, en adressant par exemple des récompenses ou des sanctions tels que des labels ou des avis négatifs. Cette fonction de contrôle d'exécution peut se réaliser également à travers la mise en place de communautés « de conformité » (K. W. Abbott et al., 2017c, p. 23) organisant l'échange entre régulés comme entre régulateurs. Enfin, les intermédiaires peuvent contribuer au *dialogue sur la régulation et à son évaluation*, notamment lorsqu'ils interviennent dans la coproduction des normes ou lorsqu'ils communiquent aux régulateurs le retour d'informations des régulés (Auld et Renckens, 2017). Ce retour d'informations peut faciliter un apprentissage en double boucle (Argyris et Schon, 1996) entre régulés et régulateurs, lorsque les régulateurs en viennent à réviser les normes qu'ils produisent ou les dispositifs qu'ils mettent en œuvre en fonction de ce retour d'informations.

Toutefois, la plupart des contributions au modèle RIT n'abordent pas la question des effets de l'intermédiation en termes d'effets sur les régulés, mais traitent des problèmes classiques d'agence (Lytton, 2017) ou de capture (Kruck, 2017; Maggetti et al., 2017; Pegram, 2017) touchant à la gouvernance des systèmes de régulation. La contribution allant le plus loin dans le sens d'une compréhension des effets de l'intermédiation est celle de Marx et Wouters (2017). Ces auteurs se demandent comment le recours à des intermédiaires peut accroître l'efficacité de la régulation, qu'ils définissent en termes de portée – par le nombre d'organisations concernées par la régulation – et d'impact – par le changement de comportement des régulés. Toutefois, de l'aveu de ces auteurs eux-mêmes, ils ont pu collecter très peu de données empiriques pour apprécier cette seconde dimension de l'efficacité. De la même manière, ces premières applications du modèle RIT ne rendent pas compte des transformations organisationnelles que l'intermédiation peut impliquer pour les régulateurs.

Ainsi, le modèle RIT constitue un cadre d'analyse permettant de définir l'activité d'intermédiation de la régulation et de catégoriser les capacités pour lesquelles les intermédiaires sont mobilisés ainsi que leurs grandes fonctions dans les systèmes de régulation. Ce modèle s'inscrit dans la filiation du modèle de l'orchestration (K. W. Abbott et al., 2015), en assumant notamment que les régulateurs ne disposent pas toujours des capacités nécessaires pour agir directement auprès des régulés ni même à travers un agent auquel ils délégueraient leur autorité. Le modèle RIT donne toutefois plus de précisions que le modèle de l'orchestration sur les capacités de régulation apportées par les intermédiaires. Il complète en outre les typologies préexistantes fondées sur la nature des intermédiaires (Levi-Faur et Starobin, 2014) en s'intéressant davantage à leurs différents rôles dans le fonctionnement des formes souples de régulation. Néanmoins, ce modèle demeure récent, et les auteurs ayant participé à son élaboration n'ont pas encore pu investiguer la question des effets de

l'intermédiation pour les organisations régulées et régulatrices. Traiter cette question suppose au préalable de comprendre les propriétés de la régulation souple, afin de resituer l'activité d'intermédiation dans les mécanismes spécifiques de régulation où elle intervient.

Section 3 : La régulation souple

Les règles souples sont, selon Snyder (1994, p. 198), des « règles de conduite qui, bien qu'elles n'aient, en principe, pas force de loi, peuvent produire des effets dans la pratique ». Ces codes de conduite se sont souvent développés sous l'impulsion d'organismes supranationaux, comme la Commission européenne (Aldestam, 2004), la Cour européenne de justice (Österdahl, 2004), la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (Spiliopoulou Åkermark, 2004), l'Organisation mondiale du commerce (Jacobsson, 2004) ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (Marcussen, 2004). Pour ces organismes, les règles souples sont une manière d'intervenir dans de nombreux domaines, allant des politiques de subventionnement aux droits de l'homme, sans heurter la souveraineté des États. En outre, des organismes privés, comme des fédérations professionnelles ou industrielles, peuvent également émettre de tels codes de conduite à l'attention de leurs membres (Veldman et Willmott, 2016). Plus rares sont les cas de règles souples émanant d'États disposant par ailleurs de pouvoirs de contrainte. Ainsi que le modèle de l'orchestration le suggère (K. W. Abbott et al., 2015), le recours à ce type de règles par des États peut être motivé par leur incapacité à édicter des règles contraignantes et absolues pour certaines activités, en raison notamment de la complexité technique de ces activités.

L'absence de contrainte pose toutefois la question des manières par lesquelles ces règles peuvent « produire des effets dans la pratique », et notamment des effets conformes à ceux attendus par les régulateurs. Répondre à cette question implique d'examiner plus précisément les mécanismes propres à la régulation souple, c'est-à-dire ceux qui la distinguent des systèmes de régulation légale et bureaucratique traditionnels, souvent désignés sous le vocable anglais de « command and control » (Levi-Faur, 2010, p. 19). Nous verrons que, lorsque ces mécanismes souples sont destinés à réguler des organisations, ils touchent nécessairement à la problématique du changement organisationnel.

Les propriétés de la régulation souple

Trois propriétés fondamentales se dégagent de la littérature sur la régulation souple : contrairement aux systèmes dits de « command and control », la régulation souple est *collaborative*, *réflexive* et *réactive*. La régulation souple marque tout d'abord un changement de relations d'autorité, qui ne sont plus assises sur des normes légalement contraignantes et sur un contrôle vertical de leur exécution, mais sur une adhésion volontaire aux normes et un contrôle horizontal organisé en réseau (Mörth, 2004). La régulation souple repose donc sur une *collaboration* entre régulateurs et régulés et non sur l'imposition de normes descendantes (K. W. Abbott et al., 2015). Puisqu'elle laisse la possibilité aux régulés de réinterpréter et

d'adapter localement les normes (Wedlin et Sahlin, 2017) la régulation souple vise principalement à orienter et contrôler l'autorégulation des régulés (Gond, Kang, et Moon, 2011). La régulation souple constitue par conséquent une forme de méta-régulation, c'est-à-dire de régulation de la régulation (Levi-Faur, 2011). Cette méta-régulation postule l'existence d'une *réflexivité* chez les régulés, qui va les pousser à se reconsidérer eux-mêmes par rapport aux recommandations formulées par les régulateurs (Veldman et Willmott, 2016). Les effets de la régulation souple résultent ainsi d'un processus d'apprentissage chez les régulés. Cet apprentissage est induit par la confrontation des régulés à des pratiques présentées comme bonnes ou choisies par un grand nombre de leurs pairs (Luo et al., 2016). En outre, les modalités de cette régulation sont elles-mêmes souples, en ce qu'elles doivent répondre au contexte de chaque régulé (Draho et Krygier, 2017). La régulation souple est par conséquent non seulement réflexive mais aussi *réactive* (Ayres et Braithwaite, 1992), car elle oblige les régulateurs à ajuster leurs instruments en fonction de leur connaissance et de leur compréhension du comportement du régulé (Scott, 2017).

En raison de ces propriétés, le cadre de la régulation souple complexifie la question de la *conformité*. Dans les régimes de régulation souple, la conformation des régulés aux normes ne va pas de soi ; elle dépend de la manière dont ces régimes se déploient et mobilisent un réseau d'acteurs (Sahlin-Andersson, 2004). Il ne suffit plus aux régulateurs de définir des règles et d'en vérifier le respect par les régulés. Les régulateurs doivent co-construire ces règles avec les régulés (Kirton et Trebilcock, 2017) et s'intéresser aux interprétations données à ces règles (Talesh, 2015). Surtout, ils doivent piloter les efforts de légitimation de ces règles par les acteurs du réseau impliqués dans la régulation. Ce pilotage peut prendre la forme, par exemple, de systèmes de comparaison systématique à des standards – appelés « benchmarks » en anglais – ou de classement entre régulés (Wedlin et Sahlin, 2017). Ces systèmes relèvent alors d'une logique d'auditabilité (Miller et Power, 2013) selon laquelle le comportement d'un régulé doit devenir transparent aux yeux des régulateurs et des autres régulés. La crainte qu'une éventuelle déviance puisse être connue de tous peut ainsi pousser le régulé à se conformer aux standards, même si aucune sanction n'est formellement prévue par les régulateurs. La logique d'auditabilité dans les régimes de régulation souple est donc souvent doublée d'une logique de « convenance », par laquelle la pression de pairs au sein d'un réseau va conduire ses membres à partager les mêmes savoirs et idées, ainsi qu'à suivre les mêmes règles (Mörth, 2004, p. 196). La légitimation de standards peut également procéder d'une logique de « scientisation » (Djelic et Sahlin-Andersson, 2006, p. 29), consistant à rationaliser scientifiquement la régulation. Cette légitimation scientifique résulte alors souvent d'une quantification du réel (Kurunmäki, Mennicken, et Miller, 2016), par laquelle les pratiques des régulés vont être traduites en données chiffrées (Kurunmaki, Lapsley, et Melia, 2003) analysables selon des méthodes acceptées académiquement. La quantification peut ainsi faciliter l'auditabilité des régulés en donnant aux régulateurs une vision du fonctionnement de ceux-ci. Auditabilité, convenance et scientisation sont donc des procédés fréquemment complémentaires de légitimation des règles souples.

En outre, la légitimation des règles souples peut s'appuyer sur des dispositifs plus contraignants. Bien que distinctes dans leurs propriétés, régulation souple et dure ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Au contraire, les systèmes de régulation emploient souvent l'une et l'autre simultanément (Kirton et Trebilcock, 2017). Ainsi, même des codes de conduites non officiels peuvent être appliqués par crainte de sanction des autorités (Brandsen, Boogers,

et Tops, 2006). De la même manière, la régulation souple peut être adossée à des mécanismes incitatifs ou désincitatifs de marché (D. Vogel, 2009) : une entreprise qui ne respecterait pas certains standards peut par exemple se voir sanctionner par une dévalorisation de son cours de bourse ou par une contraction de la demande qui lui est adressée, quand bien même ces standards ne sont pas impératifs. En conséquence, la régulation souple peut être associée à des mécanismes coercitifs, au sens de DiMaggio et Powell (1983), c'est-à-dire à des formes de contraintes touchant à l'allocation de ressources. Ce constat est en cohérence avec l'un des postulats du modèle de l'orchestration exposé en première section (K. W. Abbott et al., 2015), selon lequel il n'y a pas de frontière étanche entre régulation souple et dure, mais des *degrés de souplesse* ou de rigidité dans la gouvernance des régimes de régulation. Ainsi, l'absence de règle de nature juridique n'est pas nécessairement synonyme d'absence totale de contrainte. La contrainte financière, notamment, peut limiter de fait le choix laissé aux régulés de se conformer ou non.

Ces caractéristiques générales des régimes de régulation souple s'appliquent aux régimes visant des organisations. Wedlin et Sahlin (2017) mettent en avant que, lorsqu'elle concerne des organisations, la régulation souple passe le plus souvent par la création et la diffusion de nouveaux *cadres d'organisation*. Ces cadres peuvent prendre la forme de prototypes ou d'archétypes organisationnels, au sens de Greenwood et Hinings (1993, p. 1052), c'est à dire d'ensembles de structures et de systèmes de gestion renvoyant à un même « schéma interprétatif ». Par « schéma interprétatif », ces auteurs entendent les « idées, croyances et valeurs [...] incarnées dans les structures organisationnelles ainsi que dans les systèmes de gestion et qui les sous-tendent ». Les structures organisationnelles désignent la répartition des rôles et responsabilités au sein de l'organisation. Les systèmes de gestion évoqués par Greenwood et Hinings (1993) incluent les mécanismes de prise de décision, d'attribution de moyens et de gestion des ressources humaines. Greenwood et Hinings (1993) ont ainsi mis en évidence deux archétypes organisationnels concurrents dans la gestion des municipalités au Royaume-Uni de 1969 à 1982 : la bureaucratie professionnelle hétéronome, concevant la municipalité comme une administration fournissant un ensemble disparate de services, et la bureaucratie communautaire, envisageant la municipalité comme un gouvernement local devant prendre en charge une population de manière intégrée. Wedlin et Sahlin (2017) soulignent néanmoins que les cadres d'organisation que véhicule la régulation souple sont la plupart du temps moins des archétypes que des gabarits. Ces gabarits ne fournissent pas tant des modèles à imiter et à mettre en pratique que des cadres généraux d'appréciation des pratiques organisationnelles. Les gabarits peuvent ainsi comprendre des critères d'évaluation, tels que des cibles à atteindre sur certains indicateurs, des standards de bonnes pratiques, ou plus simplement des notions communes sur ce qui définit le succès d'une organisation. Ce concept de gabarit organisationnel a notamment été popularisé par DiMaggio et Powell (1991, p. 27-28), dans leur argument selon lequel les organisations se servent de « croyances prises pour évidentes et de règles largement admises » comme des gabarits auxquels se conformer.

Dans les régimes de régulation souple visant à réguler des organisations, les cadres d'organisation, sous forme d'archétypes et/ou de gabarits, vont donc constituer le medium par lequel que le régime va produire, faire appliquer et contrôler l'exécution de règles. Wedlin et Sahlin (2017) insistent néanmoins sur le fait que les organisations n'adoptent pas passivement les cadres qui circulent dans leur environnement. Au contraire, elles traduisent ces cadres pour les adapter aux spécificités de leur contexte. En agissant ainsi, les organisations régulées

éditent les règles souples, dans la mesure où elles les révisent en même temps qu'elles se les approprient. Les cadres d'organisation finalement mise en œuvre sont le résultat d'un échange entre les organisations régulées et les organisations qui les transportent. Wedlin et Sahlin (2017) notent que les États peuvent bien sûr être les porteurs de cadres d'organisation, mais que d'autres acteurs, comme par exemple les cabinets de consultants (Sahlin-Anderson et Engwall, 2002) jouent également un rôle de médiateur dans la diffusion de ces cadres, et orientent l'interprétation qui en est donnée par les régulés. Ces observations sont cohérentes avec les principes de collaboration et d'intermédiation énoncés dans le modèle de l'orchestration (K. W. Abbott et al., 2015). En outre, Wedlin et Sahlin (2017) soulignent le caractère réflexif de la régulation souple utilisant des cadres d'organisation comme support. Ces auteurs concluaient ainsi une version antérieure de leurs travaux (Sahlin et Wedlin, 2008, p. 236), en précisant que :

« Les gabarits fonctionnent également comme des miroirs des activités organisationnelles, à travers lesquels l'organisation révisée apparaît dans un processus d'auto-communication présentant ces activités sous forme d'évaluations externes, de classements, de médias, d'audits, etc. qui à leur tour donnent une information aux membres de l'organisation sur leur propre situation et manière de fonctionner. »

Cette citation illustre bien comment les procédés de légitimation d'un cadre d'organisation – ici, dans une logique d'auditabilité – peuvent induire des mécanismes réflexifs dans l'organisation régulée. Les membres de cette organisation vont en effet être amenés à reconsidérer celle-ci à l'aune du cadre dans lequel l'organisation est représentée. Sahlin et Wedlin (2008) évoquent également les procédés de légitimation utilisant le discours scientifique (p. 234) et relevant d'une logique de convenance (pp. 222-223). Ainsi que d'autres auteurs l'ont mis en évidence (Deephhouse, Bundy, Plunkett Tost, et Suchman, 2017), cette multiplicité des sources et procédés possibles de légitimation des cadres d'organisation fait en sorte que les critères de légitimité finalement retenus par une organisation sont le produit de négociations locales entre cette organisation et ses différentes parties prenantes. Le régulateur souple qui souhaite promouvoir un cadre d'organisation donné ne peut donc procéder que de manière réactive, en mobilisant les ressources de légitimité pertinentes pour chaque organisation régulée. Pour être en capacité de savoir quels procédés de légitimation sont les mieux adaptés à chaque contexte, le régulateur n'a pas d'autres choix que de rentrer dans la compréhension des déterminants des processus de changement qui ont lieu dans les organisations régulées. Le cas des régimes de régulation souple articulés autour de la promotion de cadres d'organisation confirme par conséquent la conclusion de Drahos et Krygier (2017) selon laquelle le concept de régulation réactive conduit la théorie de la régulation à devoir s'intéresser aux processus de changement.

Entrer dans la « boîte noire » du changement organisationnel

La théorie néo-institutionnaliste, qui est devenue l'une des quatre approches dominantes du changement organisationnel (Wetzel et Van Gorp, 2014), fournit un cadre explicatif des

processus de légitimation de cadres d'organisation (Deephhouse et al., 2017). Dans l'un des articles fondateurs de cette école, Meyer et Rowan (1977, p. 340) développent le concept de *mythe rationnel*, selon lequel « les règles institutionnelles fonctionnent comme des mythes que les organisations incorporent afin d'accroître leur légitimité, leurs ressources, leur stabilité, et leur chance de survie ». Il découle de cette vision que le principal moteur du changement organisationnel n'est pas la recherche d'une performance accrue, mais la nécessité de se conformer aux cadres d'organisation jugés légitimes dans un environnement institutionnel donné. Cet argument concerne à la fois les archétypes et les gabarits organisationnels, puisque Meyer et Rowan évoquent les structures formelles qu'adoptent les organisations, mais aussi les critères externes d'évaluation qu'elles utilisent. Pour ces auteurs, ces mythes donnent lieu à des pratiques cérémonielles visant à montrer que les organisations respectent les cadres issus de leur environnement institutionnel. Ces pratiques cérémonielles sont souvent découplées de l'activité réelle des organisations, et donc de la performance opérationnelle de celles-ci. De recherches ultérieures du CGS (Hatchuel et Weil, 1992), bien que situées hors du courant néo-institutionnaliste, ont ainsi mis en évidence que les substrats techniques sur lesquels se fondent les systèmes d'information de nombreuses entreprises sont en fait des mythes rationnels, communément admis dans ces organisations, mais dont la prétendue performance n'est jamais vérifiée. Une conséquence importante de la diffusion des mythes rationnels est la tendance des organisations à se ressembler dans leur forme. Meyer et Rowan (1977, p. 346) ont désigné ce phénomène sous le nom d'« isomorphisme ». Comme nous l'avons déjà précisé, la forme organisationnelle ainsi considérée ne recouvre pas que les structures archétypales des organisations, mais aussi les gabarits que ces organisations emploient pour se modeler. Nous tenons donc cette acception de la forme organisationnelle comme synonyme de cadre d'organisation.

Prolongeant les travaux de Meyer et Rowan (1977), DiMaggio et Powell (1983) distinguent trois types pressions par lesquelles l'*environnement institutionnel* pousse les organisations à adopter des cadres similaires. Les forces coercitives, que nous avons déjà abordées précédemment, constituent un premier type de pression institutionnelle. Ces forces coercitives relèvent davantage de modalités dures de régulation, puisqu'elles ont pour objectif d'imposer des cadres d'organisation. Ces cadres peuvent résulter d'obligations légales d'origine étatique, comme en matière fiscale par exemple. Mais d'autres organisations que l'État peuvent également exercer des pressions de nature coercitive. C'est le cas notamment des grands groupes qui exigent de leurs filiales le respect de certains standards de production ou de remontée d'informations, ou bien encore de financeurs qui conditionnent l'obtention de fonds à certains critères. D'une manière générale, les forces coercitives sont ainsi l'œuvre d'organisations dont les organisations régulées dépendent quant à leurs ressources. Elles peuvent par conséquent avoir d'autres vecteurs que le droit, et d'autres auteurs que l'État. Les deux autres types de pressions institutionnelles s'apparentent davantage à des modalités souples de régulation, dans la mesure où elles n'impliquent pas une adoption sous contrainte de cadres d'organisation. Il en va ainsi des procédés mimétiques, par lesquels une organisation va imiter les cadres d'une autre organisation. Cette imitation n'est pas motivée par une relation de dépendance à l'autre organisation, mais parce que celle-ci est perçue comme ayant davantage de succès ou de légitimité dans son secteur d'activité. DiMaggio et Powell (1983) soulignent que la littérature à destination des managers ainsi que les grands cabinets de conseil contribuent à façonner cette perception, en ne proposant qu'un répertoire

limité de cadres d'organisation. Bien qu'il existe en général assez peu de preuve concrète de l'efficacité de ces cadres, ceux-ci sont présentés et acceptés comme la manière légitime de s'organiser dans un domaine. L'exemple du modèle japonais cité par DiMaggio et Powell (1983) est révélateur : alors que le Japon a lui-même copié les cadres d'organisation des administrations et entreprises occidentales durant l'ère Meiji, en fonction de sa perception du succès de chaque pays dans différents domaines – police, justice, banques, etc. – les méthodes de production japonaises sont à leur tour devenues des standards pour les entreprises américaines à partir des années 1970. Enfin, les pressions normatives représentent un troisième type de mécanisme isomorphique. Les normes auxquelles font références DiMaggio et Powell (1983) ne sont pas les normes juridiques, qui participent, comme nous l'avons vu, des forces coercitives. Il s'agit ici de normes sociales, c'est-à-dire des règles transmises à travers des processus de socialisation. DiMaggio et Powell (1983) se concentrent plus particulièrement sur les normes professionnelles, entendues au sens large de conditions et méthodes de travail. Le phénomène de professionnalisation du management conduit ainsi, selon ces auteurs, à normaliser les cadres d'organisation qui sont véhiculés à travers la formation des managers, leurs réseaux et leur mobilité professionnels.

Pour DiMaggio et Powell (1983), ces trois types de pressions isomorphiques – coercitives, mimétiques et normatives – se déploient au sein d'un champ organisationnel. Par cette notion de champ organisationnel, ces auteurs désignent un ensemble d'organisations liées entre elles par leurs interactions ou par des structures qui les rassemblent en s'adressant à elles comme à un groupe homogène. Il peut ainsi par exemple exister un champ hospitalier, dans la mesure où les hôpitaux peuvent dépendre les uns des autres et collectivement des mêmes organismes de financement et de régulation, et traiter les mêmes catégories de patients. DiMaggio et Powell (1983) précisent que les champs ne sont pas des données immuables, mais des unités d'analyse que l'investigation empirique doit révéler. Les champs organisationnels peuvent en effet présenter différents degrés de structuration, c'est-à-dire de connectivité et de similarité entre les organisations qui les forment. Ce processus de structuration des champs peut conduire à les faire évoluer en tant qu'unité d'analyse. Pour reprendre l'exemple hospitalier, un accroissement des relations entre les hôpitaux et les professionnels de santé libéraux au sein d'un même espace de régulation, et concernant la prise en charge des mêmes patients, inviterait à considérer non plus seulement le champ hospitalier mais le champ sanitaire.

Si la thèse de l'isomorphisme permet de comprendre comment des cadres d'organisation sont légitimés puis généralisés par l'environnement institutionnel dans lequel se situent des organisations, ce postulat a été remis en cause par des recherches plus récentes, qui ont mis en évidence la diversité des réponses organisationnelles aux pressions institutionnelles (Schilke, 2017). De surcroît, la conception isomorphique du changement organisationnel ne rend pas compte des manières selon lesquelles de nouveaux cadres d'organisation peuvent se créer et remplacer ceux préexistants. Ce problème renvoie à un paradoxe largement étudié dans la littérature néo-institutionnaliste : celui de l'« *embedded agency* », que l'on peut traduire par *capacité d'actions enchâssée* (Battilana et D'Aunno, 2009). Puisque les acteurs organisationnels fonctionnent selon des cadres institutionnellement définis qu'ils prennent pour évidents, comment se peut-il que ces acteurs puissent agir sur ces cadres, les modifier, voire même les briser et en construire de nouveaux ? Deux courants de la littérature néo-institutionnaliste ont tenté de résoudre ce paradoxe : celui portant sur l'entrepreneuriat

institutionnel (Battilana, Leca, et Boxenbaum, 2009), et celui du travail institutionnel (Lawrence et Suddaby, 2006).

L'entrepreneuriat institutionnel se focalise sur les « activités d'acteurs pour qui certains arrangements institutionnels présentent un intérêt, et qui mobilisent des ressources pour créer des institutions ou transformer celles qui existent » (Maguire, Hardy, et Lawrence, 2004, p. 657). Ces acteurs peuvent être des individus ou des organisations. Deux facteurs prédisposent ces individus ou organisations à devenir des entrepreneurs institutionnels : 1. leur réflexivité, c'est-à-dire leur capacité cognitive à remettre en cause les cadres d'organisation dans lesquels ils opèrent (Hardy et Maguire, 2008) ; et 2. leur statut, c'est-à-dire leur position sociale dans l'organisation et le champ organisationnel auxquels ils appartiennent (Battilana, 2011). La réflexivité d'un acteur peut être favorisée par son inscription dans différentes logiques institutionnelles prescrivant des cadres d'organisation différents (Thornton, Ocasio, et Lounsbury, 2012). C'est le cas par exemple des professionnels hybrides, comme les médecins managers d'unités hospitalières, qui incorporent dans leur pratique professionnelle des cadres d'organisation managériaux (Blomgren et Waks, 2015). Les deux formes de statut qui confèrent une plus grande capacité à agir comme entrepreneur institutionnel sont le statut hiérarchique – au sein d'une organisation ou entre plusieurs organisations – et le statut professionnel, qui peut être plus moins dominant dans un champ organisationnel (Lockett, Currie, Waring, Finn, et Martin, 2012). L'appartenance à un groupe professionnel peut en effet donner à ses membres des capacités d'actions qui leur sont réservées, comme la faculté de soigner, prononcer un jugement ou dresser un procès verbal (A. Abbott, 1988). Néanmoins, la réflexivité et le statut n'engendrent pas systématiquement des entrepreneurs institutionnels. L'entrepreneuriat institutionnel, qu'il soit conduit par des individus ou des organisations, requiert un certain nombre d'actions, intentionnelles ou fortuites, de leur part. Battilana, Leca et Boxenbaum (2009) ont identifié trois types d'activités des entrepreneurs institutionnels : 1. la création d'une vision du changement ; 2. la mobilisation d'alliés ; et 3. la motivation des autres acteurs organisationnels. La création d'une vision du changement revient à construire des stratégies discursives pour convaincre les membres d'une organisation de la nécessité de changer leurs habitudes ainsi que des bénéfices qu'ils pourront retirer de ce changement. Ces stratégies comprennent souvent une part de réassurance, visant à apaiser les inquiétudes que l'incertitude liée à tout changement peut générer. La mobilisation d'alliés consiste à constituer une coalition favorable au changement au sein d'une organisation. Cette mobilisation implique notamment de recueillir le soutien de ceux qui, dans l'organisation, disposent de ressources matérielles et d'une forme d'autorité. La motivation passe quant à elle le plus souvent par les systèmes de gouvernance des organisations : les procédures de contrôle et d'évaluation internes peuvent ainsi servir à mettre en place des incitations au changement ou à décourager la continuation des pratiques anciennes (Battilana, Gilmartin, Sengul, Pache, et Alexander, 2010).

La littérature sur l'entrepreneuriat institutionnel fournit par conséquent une première série d'explications sur les changements institutionnels divergents, c'est-à-dire sur les changements allant à l'encontre des cadres d'organisation déjà institutionnalisés dans un champ organisationnel et conduisant à un renouvellement de ces cadres (Battilana, 2011; Battilana et Casciaro, 2012, 2013). Toutefois, cette littérature a été critiquée pour sa vision parfois héroïque du changement institutionnel, qui mettrait trop l'accent sur l'action de quelques individus ou organisations dotés de vertus exceptionnelles, et négligerait les changements

institutionnels qui résultent de l'activité quotidienne d'acteurs organisationnels ordinaires (Smets et Jarzabkowski, 2013). Le courant du travail institutionnel entend ainsi proposer une approche plus distribuée du changement institutionnel, selon laquelle les cadres d'organisation sont modifiés à travers les interactions que les membres de ces organisations entretiennent entre eux et avec l'extérieur (Lawrence, Suddaby, et Leca, 2009). Défini comme « l'action volontaire d'individus et d'organisations visant à créer, maintenir et perturber les institutions » (Lawrence et Suddaby, 2006, p. 215), la notion de travail institutionnel implique un effort intentionnel de la part de ceux qui l'entreprennent (Lawrence et al., 2011). Cet effort consiste à casser les routines organisationnelles en introduisant des pratiques relevant d'un autre cadre d'organisation ou, au contraire, à défendre les pratiques découlant du cadre en place (Jarzabkowski, Matthiesen, et Van de Ven, 2009). Le travail institutionnel implique donc une opposition entre les partisans du statu quo et ses pourfendeurs, qui sont liés par des relations de pouvoir que les premiers cherchent à maintenir et les second à modifier (Lawrence, 2008).

Toutefois, l'étude concrète des processus de changement institutionnel dans les organisations est venue nuancer ces descriptions entrepreneuriales et conflictuelles. Smets, Morris et Greenwood (2012) constatent ainsi que la transformation des cadres d'organisation dans un milieu professionnel peut résulter d'un processus inductif de changement, qui émerge localement dans quelques organisations confrontées à de problématiques nouvelles, et qui se diffuse ensuite aux autres organisations du champ. Ces auteurs soulignent que la structure professionnelle de l'organisation qu'ils ont observée – un cabinet d'avocats – a facilité ce processus en permettant des improvisations au niveau opérationnel ainsi que leur diffusion rapide à d'autres organisations à travers une communauté de pairs. Cette perspective marque un tournant dans l'approche du changement institutionnel, qui s'intéresse désormais davantage aux phénomènes pouvant expliquer ce changement à l'échelle micro du fonctionnement organisationnel (Boxenbaum, 2014). Cette recherche des *micro-fondations* des institutions invite à repenser certains des postulats sur lesquels s'est bâtie l'école de pensée néo-institutionnaliste. Dans cette optique, Cardinale (2017) propose de reconsidérer à la fois le déterminisme structuraliste de la théorie néo-institutionnelle et l'impératif de réflexivité censée être nécessaire pour échapper à ce déterminisme. Selon cet auteur, les structures sociales sur lesquelles reposent les institutions orientent l'action humaine en présentant certaines fins comme préférables à d'autres, davantage qu'elles ne l'autorisent ou la contraignent strictement. En outre, l'histoire des positions sociales d'un individu peut le rendre capable de s'extraire du déterminisme de sa position présente sans qu'il ait obligatoirement à fournir un effort réflexif.

De ce point de vue micro, les cadres institutionnels sont construits à travers des interactions humaines situées dans un contexte particulier (Gray, Purdy, et Ansari, 2015). Or, ainsi que le soulignent Felin, Foss et Ployhart (2015), ce mouvement d'exploration des micro-fondations, qui, au-delà du néo-institutionnalisme, concerne la théorie des organisations dans son ensemble, ne rend pas encore suffisamment bien compte de cette dimension contextuelle. Ces auteurs suggèrent notamment de distinguer plus clairement les différents niveaux contextuels qui sont enchevêtrés dans toute situation organisationnelle donnée : le niveau individuel ou interindividuel, le niveau organisationnel, le niveau du champ et le niveau sociétal. Ils remarquent également que le niveau organisationnel du contexte est souvent le plus négligé dans l'analyse des micro-fondations. Ce constat général peut sembler paradoxal

pour une science qui a précisément fait de l'organisation sont objet d'étude. Il l'est d'autant plus pour l'approche néo-institutionnaliste du changement organisationnel, car l'un des articles fondateurs de cette approche (Greenwood et Hinings, 1996) envisage le changement organisationnel comme le résultat d'interactions entre, d'une part, un contexte institutionnel et concurrentiel et, d'autre part, *les dynamiques internes à une organisation*. Pour Greenwood et Hinings (1996), ces dynamiques jouent un rôle crucial dans la réponse d'une organisation aux pressions institutionnelles et concurrentielles qu'elle reçoit de son environnement. Un des déterminants essentiels de ces dynamiques est le type d'« engagement en valeurs » qui domine au sein d'une organisation (Greenwood et Hinings, 1996, p. 1035). Ces auteurs identifient quatre grands types généraux d'engagements en valeurs : 1. l'engagement pour le statu quo, qui se caractérise par un attachement majoritaire des groupes composant l'organisation au cadre d'organisation en place ; 2. l'indifférence, lorsque les groupes internes ne sont ni attachés ni opposés au cadre d'organisation en place ; 3. l'engagement concurrentiel, quand certains groupes soutiennent le cadre d'organisation en place alors que d'autres lui préfèrent un cadre alternatif provenant de l'environnement institutionnel de l'organisation ; 4. l'engagement réformateur, dans lequel les groupes sont majoritairement en faveur d'un tel cadre alternatif d'organisation. La prévalence d'un type d'engagement conditionne le changement institutionnel, en créant un contexte organisationnel plutôt fermé, indifférent, conflictuel ou réceptif à un nouveau cadre d'organisation.

La théorie néo-institutionnaliste a ainsi successivement mis en avant trois séries de facteurs impactant le changement organisationnel, entendu comme l'adoption d'un nouveau cadre d'organisation : les pressions de l'environnement institutionnel, les capacités d'action humaine présentes au sein d'un champ d'activités, et le contexte micro dans lequel se déroule ce changement. À la lecture de cette littérature, ces différents groupes de facteurs apparaissent moins en contradiction qu'en accumulation. Le changement organisationnel résulte, en globalité, de la manière dont des acteurs organisationnels vont se saisir des pressions exercées par l'environnement institutionnel dans un contexte donné. Pourtant, les efforts d'intégration de ces trois approches successives ont jusque récemment manqué. Ce n'est qu'en 2017 que Micelotta, Lounsbury et Greenwood (2017) ont proposé *un cadre intégrateur* pour ces trois courants. Ces auteurs indiquent quatre chemins possibles du changement institutionnel, en fonction de sa portée et de son rythme. La portée permet de distinguer le développement, défini comme un changement au sein d'un même cadre d'organisation, de la transformation, qui implique un changement d'un cadre d'organisation à un autre. La portée correspond donc à un degré d'adoption d'un nouveau cadre d'organisation : une organisation peut ainsi incorporer seulement certains éléments de ce cadre dans son cadre existant – il s'agit alors d'un développement – ou l'adopter complètement – ce qui signale une transformation. La conception du rythme du changement utilisée par Micelotta et al. (2017) emprunte explicitement à celle de Greenwood et Hinings (1996) en opposant l'évolution à la révolution. L'évolution est un processus de changement lent et incrémental au long duquel les acteurs porteurs du changement vont l'instiller progressivement dans leur organisation ou leur secteur d'activité. La révolution, au contraire, marque un changement de rupture de tout ou partie du cadre d'organisation en place.

Il découle de cette synthèse matricielle à deux dimensions les quatre chemins suivants : 1. l'alignement institutionnel, qui désigne un développement évolutif d'un cadre d'organisation vers un autre ; 2. l'ajustement institutionnel, qui relève d'un développement plus rapide –

c'est-à-dire révolutionnaire – d'un cadre d'organisation au sein de celui déjà en place ; 3. l'accumulation institutionnelle, qui est le produit d'une transformation lente d'un cadre d'organisation dans son ensemble ; et 4. le déplacement institutionnel, qui revient à une transformation de rupture de ce cadre. Micelotta et al. (2017) envisagent la possibilité d'une continuité entre ces chemins, dans la mesure où un changement d'abord lent peut s'accélérer, et où la portée du changement peut s'étendre au point de concerner *in fine* toute l'organisation. Pris dans cet ordre, les chemins forment donc une échelle de mesure unifiée de l'intensité du changement organisationnel. En outre, et bien que ce point ne soit pas explicitement théorisé par Micelotta et al. (2017), cette échelle présente l'avantage de *pouvoir tenir compte de ce que le changement représente pour l'organisation elle-même et pour le champ dans lequel elle se situe*. En effet, pour Micelotta et al. (2017), le changement institutionnel se déroule à la fois au niveau de l'organisation et du champ auquel elle appartient. Il en découle qu'il convient d'apprécier le degré de divergence du changement opéré par une organisation non seulement par rapport à son cadre d'organisation préexistant, mais aussi par rapport aux cadres d'organisation qui ont historiquement émergé dans son champ. Cette perspective requiert notamment de resituer le rythme du changement au sein d'une organisation par rapport à celui de son champ. En effet, si, durant le même laps de temps, une organisation est passée d'un cadre très ancien dans son champ à un cadre un peu moins ancien, alors qu'une autre organisation aura réalisé un saut de ce cadre très ancien à un cadre très nouveau, il peut en être déduit que, du point de vue du champ, la seconde organisation aura changé plus vite que la première. Quoique cette précision des niveaux d'analyse ne soit pas apportée directement par Micelotta et al. (2017), elle nous semble nécessaire pour être en mesure de décrire le changement organisationnel en termes d'interactions entre un contexte institutionnel et organisationnel (Greenwood et Hinings, 1996).

Ainsi, la typologie construite par Micelotta et al. (2017) représente une avancée en matière de mise en cohérence des différentes approches du changement institutionnel. Toutefois, selon ses auteurs eux-mêmes, cette typologie ne constitue qu'un premier pas dans cet effort d'intégration. Notamment, à notre connaissance, cette typologie n'a pas encore été éprouvée empiriquement. Or, la typologie ne nous renseigne pas en elle-même sur la manière dont des acteurs organisationnels situés dans un enchevêtrement de contextes peuvent employer les pressions institutionnelles de leur environnement pour modifier un cadre d'organisation. En outre, cet édifice conceptuel aujourd'hui est limité à l'analyse de cas de changement institutionnel *divergent*, c'est-à-dire allant à l'encontre des cadres d'organisation déjà en place (Battilana, 2011; Battilana et Casciaro, 2012, 2013). Or, comme le mentionnent très justement Micelotta et al. (2017), de nombreuses tentatives de déstabilisation de cadres d'organisation existants échouent. De par ce fait, comprendre les facteurs explicatifs du changement institutionnel suppose de compléter cette typologie par son double négatif, en identifiant différents types de maintenance institutionnelle. Dacin, Munir et Tracey (2010) définissent la maintenance institutionnelle comme la reproduction de schémas d'interaction existants. La maintenance institutionnelle désigne donc le changement institutionnel *convergent*, c'est-à-dire allant dans le sens d'un renforcement de cadres d'organisation déjà en place. Seule une échelle comprenant à la fois les différents types de changement institutionnel divergent et convergent peut permettre de savoir quelles combinaisons de facteurs produisent en pratique des effets d'adoption ou de rejet de cadres d'organisation nouveaux. Puisque la régulation

souple repose sur la création, la légitimation et la diffusion de tels cadres, analyser ces mécanismes d'adoption et de rejet est une étape nécessaire pour comprendre comment, et à quelles conditions, la régulation souple peut produire des effets sur les organisations qu'elle cible.

C'est pourquoi nous avons complété la grille d'analyse du changement institutionnel élaborée par Micelotta et al. (2017) pour le changement divergent par son pendant convergent, en recherchant dans la littérature sur la maintenance institutionnelle des types correspondant aux chemins inverses de ceux décrits par ces derniers auteurs. Contestant l'idée que les institutions se reproduisent d'elles-mêmes, la littérature sur la maintenance institutionnelle conçoit la reproduction de cadres d'organisation existants comme le produit d'un effort conscient et continu de la part d'acteurs organisationnels (Lawrence et Suddaby, 2006). Un premier type de maintenance institutionnelle consiste à persister dans la reproduction de pratiques organisationnelles déjà en place en dépit des pressions institutionnelles poussant à les changer (Schilke, 2017). Cette *persistance institutionnelle* implique que des agents de maintenance travaillant au sein des organisations fassent barrière à l'exercice de ces pressions externes, qu'ils perçoivent comme des menaces pour leur légitimité personnelle (George, Chattopadhyay, Sitkin, et Barden, 2006). La persistance institutionnelle est par conséquent le contrepied de l'alignement institutionnel, puisqu'elle vise à empêcher que des pratiques divergentes se développent dans une organisation. Lorsque ces pratiques divergentes se diffusent rapidement dans l'environnement institutionnel, la simple persistance peut ne plus suffire à éviter cette intrusion. Les acteurs favorables à la préservation des cadres d'organisation existants doivent alors rentrer dans une forme de maintenance institutionnelle plus active, prenant la forme d'un conflit avec les promoteurs des cadres divergents (Marquis et Lounsbury, 2007). Lawrence (Lawrence, 2008, p. 173) définit cette *résistance institutionnelle* comme « le travail que des acteurs mènent pour résister à la capacité d'actions et de contrôle des agents du changement institutionnel ».

En outre, à l'instar du changement institutionnel divergent, le changement institutionnel convergent peut aussi devenir transformationnel. Micelotta et Washington (2013) montrent ainsi que des cadres d'organisation qui ont été remis en cause par des mesures coercitives peuvent être réparés. Cette *réparation institutionnelle* revient à retransformer progressivement un cadre d'organisation pour remettre en place un cadre plus ancien. Elle constitue donc l'exact opposé de l'accumulation institutionnelle. Toutefois, lorsque des cadres d'organisations anciens ont été tellement modifiés que leur reconstruction progressive n'est plus possible, il est alors nécessaire de les recréer. Currie et al (2012) ont par exemple décrit comment les médecins anglais ont rapidement recréé un cadre d'organisation conforme aux principes du professionnalisme médical après qu'un autre cadre leur avait été imposé. La *recréation institutionnelle* représente par conséquent le chemin inverse du déplacement institutionnel, en ce qu'elle implique une transformation de rupture d'un cadre organisation vers un cadre antérieur.

Amendés de leurs doubles convergents, les chemins identifiés par Micelotta et al. (2017) peuvent ainsi composer une *échelle bidirectionnelle du changement institutionnel*, sur laquelle chaque chemin marque un degré de changement divergent ou convergent. Le tableau 1.2 ci-après présente cette échelle. Les gradients de cette échelle permettent de considérer différents degrés de divergence et de convergence tant au niveau de l'organisation étudiée qu'au niveau du champ dans lequel elle se situe. En effet, comme nous venons de l'expliquer,

le pas du changement pour une organisation donnée dépend du saut que ce pas représente lorsqu'on le resitue au niveau du champ. Nous avons attribué un signe à ces gradients selon une perspective chronologique. Puisque le changement divergent va des cadres d'organisation les plus anciens aux cadres d'organisation les plus récents, nous l'avons noté positivement. Inversement, nous avons posé comme négatifs les gradients convergents, qui vont des cadres les plus récents aux plus anciens. Cette notation est uniquement la résultante de ce choix chronologique et n'implique pas que le changement divergent soit par nature plus positif pour les organisations que le changement convergent.

Tableau 1.2 : Échelle bidirectionnelle du changement institutionnel

Sens	Portée	Rythme	Degré
Divergent	Transformationnelle = <i>adoption d'un cadre d'organisation plus divergent</i>	Révolutionnaire = <i>adoption rapide</i>	4. Déplacement
		Évolutionnaire = <i>adoption lente</i>	3. Accumulation
	Développementale = <i>incorporation d'éléments d'un cadre plus divergent dans le cadre existant</i>	Révolutionnaire = <i>incorporation rapide</i>	2. Ajustement
		Évolutionnaire = <i>incorporation lente</i>	1. Alignement
Convergent	Développementale = <i>reproduction d'un cadre d'organisation existant</i>	Évolutionnaire = <i>reproduction lente</i>	-1. Persistance
		Révolutionnaire = <i>reproduction rapide</i>	-2. Résistance
	Transformationnelle = <i>reconstruction d'un cadre d'organisation préexistant</i>	Évolutionnaire = <i>reconstruction lente</i>	- 3. Réparation
		Révolutionnaire = <i>reconstruction rapide</i>	-4. Recréation

En résumé, nous avons vu dans cette section que la régulation souple complexifie la question des effets des régimes de régulation, car elle suppose une adhésion volontaire du régulé aux règles. Dès lors, la problématique du régulateur n'est plus simplement d'édicter des règles, d'en contrôler l'application et de sanctionner les éventuels contrevenants. Les régulateurs souples doivent collaborer avec les régulés dans la définition des règles, être attentifs aux processus réflexifs que l'interprétation de ces règles induit, et adapter leurs modalités d'intervention au contexte de chaque régulé. Surtout, ils doivent piloter différents procédés de légitimation des règles, qui peuvent en partie s'appuyer sur des mécanismes contraignants. Lorsque régulations souple et dure s'entremêlent, il devient d'autant plus difficile d'isoler l'effet propre des dispositifs souples par rapport à ceux fonctionnant par la contrainte (Levi-Faur, 2011). L'ensemble de ces caractéristiques de la régulation souple s'appliquent aux régimes qui visent à réguler des organisations. Les règles souples prennent alors la forme de cadres d'organisation, qui fournissent à la fois des archétypes organisationnels et des gabarits évaluatifs du comportement des organisations. Analyser les effets de la régulation souple sur les organisations qu'elle régule implique par conséquent de