

Université de Montréal

Relocaliser une usine à Shanghai :  
De la *localité* de la pratique de décision interorganisationnelle  
à travers un cas.

Par  
Suchen Song

Département de communication  
Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de  
Philosophiæ Doctor (Ph. D.)  
en communication

Juin 2000



P  
90  
U54  
2000  
v. 012

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

Relocaliser une usine à Shanghai :  
De la *localité* de la pratique de décision interorganisationnelle  
à travers un cas.

Présentée par  
Suchen Song

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

<u>James R. Taylor</u>	président du jury
<u>André A. Lafrance</u>	directeur de recherche
<u>Claude-Yves Charron</u>	membre du jury
<u>Hugues Hotier</u> (Représenté par Daniel Robichaud à la soutenance)	examineur externe
<u>Claude Sicotte</u>	représentant du doyen

Thèse acceptée le 18 août 2000

## RÉSUMÉ

De nombreuses études sur la décision organisationnelle proposent des modèles « universels » de la décision. Cette thèse cherche à comprendre ce qui constitue l'individualité de chaque processus de décision spatio-temporellement situé, malgré ses similarités apparentes avec les autres. La problématique consiste alors à *localiser* la pratique de la décision dans SON lieu et dans SON temps.

S'appuyant sur la notion de la dualité de la structuration et sur les rapports dialectiques entre l'objet et l'agent, cette thèse se propose d'examiner la *localité* (définie dans ce travail comme le caractère local de la décision) à travers un processus interorganisationnel s'étant déroulé à Shanghai de 1975 en 1994.

À travers l'analyse des récits de la décision, l'auteur décompose le processus en des espaces interactionnels dans lesquels les agents organisationnels interagissent, négocient leurs positions et leurs perspectives autour des problèmes à résoudre. De nombreux facteurs interviennent, médiatisés par les agents conscients et réflexifs, et contribuent à l'émergence de la décision. L'auteur examine, dans le cadre du processus de Shanghai, l'influence du changement contextuel, des objets de décision, du système de valeurs et de symboles, et du système organisationnel sur l'orientation du processus à travers les interprétations des agents locaux qui y sont engagés. Ainsi perçu, le processus ne sera plus linéaire (causalisme), mais étalé dans l'espace et évolué dans le temps.

Notre conception de la *localité* refuse le déterminisme objectiviste ou subjectiviste. D'un côté, les agents sociaux sont prédisposés par les structures socioculturelles historiquement formées; de l'autre, ils sont capables d'en négocier le sens dans le nouveau contexte social, grâce à leur réflexivité. L'auteur propose que la *localité* de la décision interorganisationnelle s'exprime par la médiation transformatrice, par les agents dans la pratique, de ces facteurs contextuels et structurels du temps et du lieu. Ainsi, la décision ne sera plus un processus de reproduction mécanique des structures existantes, mais un processus de définition mutuelle et continue entre les structures et la pratique, entre l'objet et le sujet dans un contexte localisé dans le temps et le lieu.

**Mots-clés :** décision interorganisationnelle – structuration – espace – interaction – *localité*.

## ABSTRACT

Numerous studies of organizational decision propose “universal” models of decision-making. The present thesis tries to understand what constitutes the individuality of each *situated* decision process, despite its apparent similarities to others. The objective is to place the decision-making in its specific spatial and temporal context.

Based on the concept of the duality of structures and that of the dialectical relationship between the object and the agent, this thesis examines the question of *locality* (defined in this study as local characteristics of decision-making) through a inter-organizational decision-making process that took place in Shanghai from 1975 to 1994.

In analyzing different accounts about the decision, the author decomposes the process into several *interaction spaces* during which organizational agents interact with each other, negotiate their positions, and exchange their perspectives on how to solve the problem. Mediated by the conscientious and reflexive agents, numerous factors intervene in contributing to the formation of a decision. The author examines, through the interpretation of local agents involved, how the contextual changes, the objects of decision, the system of values and symbols, and the organizational system influence the orientation of decision making in this case. In this perspective, the decision-making process is no longer linear (cause-and-effect); rather, it is spatially structured and temporally situated.

Our conceptualization of *locality* refuses the objectivist or subjectivist determinism. On the one hand, the social agents are predisposed by historically formed social and cultural structures; on the other hand, they are capable of negotiating the meaning of these structures in the new social context because of their reflexivity. The author proposes that the *locality* of the inter-organizational decision-making is manifested in the transforming mediation of the above contextual and structural factors of time and place. Therefore, decision-making is no longer a process of reproducing mechanically the existing structures, but a process of continual and mutual definition between the structures and the practice, between the object and the subject in a situated context.

**Keywords:** inter-organizational decision – structuration – space – interaction – *locality*.



2.3.1	<b>La théorie de la structuration : une intégration du structurel et de la pratique.....</b>	<b>35</b>
2.3.1.1	La dualité du structurel .....	36
2.3.1.2	La réflexivité humaine et l'action sociale .....	38
2.3.1.3	Les modalités de la structuration.....	39
2.3.2	<b>Des implications sur la recherche de la décision organisationnelle .....</b>	<b>40</b>
2.4	<b>Conclusion du chapitre .....</b>	<b>43</b>
<b>Chapitre 3</b>	<b>Stratégie de recherche.....</b>	<b>47</b>
3.1	<b>Méthode d'investigation et construction des données.....</b>	<b>48</b>
3.1.1	Les avantages et les limites des récits de vie.....	50
3.1.2	La constitution du corpus et l'entrevue.....	53
3.2	<b>Méthode et grille d'analyse .....</b>	<b>54</b>
3.2.1	La grille d'analyse .....	56
<b>Partie 2</b>	<b>Le cas et la décomposition du cas.....</b>	<b>60</b>
<b>Chapitre 4</b>	<b>Récit du processus et son contexte .....</b>	<b>63</b>
4.1	<b>Enquête sur terrain .....</b>	<b>63</b>
4.2	<b>Contexte général du processus.....</b>	<b>64</b>
4.2.1	La redéfinition des relations organisationnelles gouvernement /entreprises d'État. ....	65
4.2.2	De « la politique d'abord » à « la gouvernance par la loi » .....	70
4.3.	<b>Description des organisations impliquées. ....</b>	<b>72</b>
4.4	<b>Reconstitution chronologique du processus de la décision .....</b>	<b>76</b>
4.4.1	Une présentation chronologique.....	77
4.4.2	La routine : une forme institutionnalisée de l'interaction .....	80
4.5	<b>Conclusion du chapitre .....</b>	<b>82</b>
<b>Chapitre 5</b>	<b>Décomposition du processus autour des objets d'interaction .....</b>	<b>84</b>
5.1	<b>Objet organisant .....</b>	<b>84</b>
5.2	<b>Espace interactionnel et espace interorganisationnel .....</b>	<b>86</b>
5.3	<b>Quatre espaces interactionnels du processus .....</b>	<b>89</b>
5.3.1	<b>La décision de la relocalisation ou le modèle pyramidal de contrôle (E1) .....</b>	<b>89</b>
5.3.1.1	La contextualisation et la formation de l'espace E1.....	89
5.3.1.2	La définition de rôles selon les responsabilités des organisations.....	91
5.3.1.3	Les interactions autour de l'objet .....	93

5.3.2	<b>La décision sur le choix du site ou le modèle du professionnalisme (E2)</b>	<b>95</b>
	.....	
5.3.2.1	La contextualisation de l'espace E2	95
5.3.2.2	Les interactions autour de l'objet	96
5.3.2.3	La définition des rôles selon les responsabilités de l'organisation.....	98
5.3.3	<b>La décision du budget ou le modèle de négociation (E3)</b>	<b>100</b>
	.....	
5.3.3.1	La contextualisation et la formation de l'espace E3.....	100
5.3.3.2	La définition des rôles autour de l'objet.....	102
5.3.4	<b>La décision sur la date du déménagement ou le modèle d'interventionnisme d'État. (E4)</b> .....	<b>104</b>
	.....	
5.3.4.1	La contextualisation et la formation de l'espace E4.....	104
5.3.4.2	La définition et l'interprétation des rôles de l'espace E4.	106
5.4	<b>Conclusion du chapitre</b> .....	<b>107</b>
<b>Chapitre 6</b>	<b>Décomposition du processus autour des perspectives</b> .....	<b>110</b>
6.1	<i>Métaphore du théâtre : la décision comme une négociation de perspectives et de positions</i> .....	111
6.2	<i>Espaces structurés autour des arguments</i> .....	112
6.2.1	La mise en scène de l'espace E1	113
6.2.2	La mise en scène de l'espace E2	116
6.2.3	La mise en scène de l'espace E3	119
6.2.4	La mise en scène de l'espace E4	123
6.3	<i>Construction de la décision par l'argumentation</i> .....	125
6.3.1	Les perspectives superposées par un contrôle vertical enchaîné. ....	126
6.3.2	Le déplacement des perspectives par reconstruire l'objet. ....	127
6.3.3	Le repositionnement des acteurs par baliser l'espace.....	129
6.3.4	Le déplacement des acteurs par concession. ....	130
6.5	<i>Conclusion de la partie 2</i> .....	132
<b>Partie 3</b>	<b>La décision interorganisationnelle comme une pratique localisée dans son temps et son lieu</b> .....	<b>135</b>
<b>Chapitre 7</b>	<b>agent organisationnel ou la localité dans la traduction du système institutionnel</b> .....	<b>138</b>
7.1	<i>Le rôle : traduction des identités dans l'action</i> .....	139
7.2	<i>Traduction des identités dans le processus de 1975-1994</i> .....	141
7.3	<i>Traduction des contraintes du système organisationnel du lieu</i> .....	151
7.3.1	Les XiTong : source du conflit sectoriel et régional.....	151

7.3.2	Du système de danwei au système contractuel.....	154
7.3.3	Le changement et le non-changement des relations organisationnelles .....	156
7.4	<i>Reproduction de l'agent organisationnel dans l'interaction</i> .....	158
7.5	<i>Conclusion du chapitre</i> .....	159
Chapitre 8	<b>Agent politique ou la <i>localité</i> dans l'usage des ressources et des règles</b> .....	161
8.1	<i>Ressources d'autorité comme média des relations de pouvoir</i> .....	163
8.2	<i>Évolution de ressources d'autorité engagées dans le processus de 1975 en 1994</i> .....	165
8.2.1	<b>T1: le contrôle des ressources d'autorité centralisé entre les mains du LinDao</b> .....	165
8.2.1.1	La préférence du <i>LinDao</i> : une propriété structurante de la pratique décisionnelle.....	166
8.2.1.2	Les directives comme la ressource d'autorité principale en T1.....	167
8.2.2	<b>T2 : la codification des relations État/entreprises et la diversification des ressources d'autorité</b> .....	169
8.2.2.1	La réorganisation des ressources d'autorité en T2 .....	171
8.3	<i>Activation des guanxi comme une stratégie de contrôle de l'espace interactionnel</i> .....	173
8.3.1	La définition du guanxi : plus que les relations interpersonnelles.....	173
8.3.2	Une stratégie de s'approprier des ressources.....	174
8.3.3	L'Usage des guanxi dans le processus de 1975-1994 .....	175
8.4	<i>Argumentation comme une traduction des règlements et des normes.</i> 178	
8.4.1	La réglementation comme forme de décentralisation de pouvoir.....	180
8.4.2	L'application des normes : une négociation contextualisée.....	181
8.4.3	L'individualité dans l'application des normes.....	183
8.5	<i>Expertise comme une ressource d'autorité et un moyen de persuasion.</i> .....	184
8.5.1	L'expertise comme un attribut de l'organisation .....	185
8.5.2	La contextualisation de l'usage de l'expertise.....	186
8.6	<i>« Huo », un principe générateur dans l'utilisation des ressources d'autorité</i> .....	187
8.7	<i>Conclusion du chapitre</i> .....	190

<b>Chapitre 9</b>	<b>agent culturel ou la <i>localité</i> dans la reproduction du système des valeurs sociales.....</b>	<b>191</b>
9.1	<i>Culture, système de sens et décision. ....</i>	<i>193</i>
9.1.1	Le système de sens : le structurel culturel de la décision.....	194
9.1.2	Les structures culturelles : un système fragmentaire .....	195
9.2	<i>Des concepts réactualisés dans les récits des agents.....</i>	<i>198</i>
9.2.1	Le centralisme démocratique. ....	198
9.2.2	L'unité des opposés.....	200
9.2.2.1	L'interchangeabilité des opposés .....	201
9.2.3	L'ordre social .....	203
9.2.4	Le paternalisme de l'administration publique.....	205
9.2.5	L'harmonie et le comportement de ZhongYong.....	208
9.3	<i>Espaces interactionnels revisités.....</i>	<i>211</i>
9.4	<i>Conclusion de la partie 3: vers une conceptualisation spatio-temporelle de la décision interorganisationnelle localisée.....</i>	<i>217</i>
9.4.1	Les structures sociales comme force régulatrice des espaces interactionnels .....	219
9.4.2	L'objet d'interaction : moteur de la formation et de la transformation des espaces interactionnels.....	221
9.4.3	La contextualisation du processus : replacer la décision dans son lieu et dans son temps .....	223
9.4.4	Vers une conception spatio-temporelle de la localité .....	224
<b>Chapitre 10</b>	<b>Conclusion.....</b>	<b>227</b>
	<b>Références bibliographiques .....</b>	<b>i</b>
Annexe 1.	Procédures de travail du Bureau des plans d'urbanisme et de développement de l'arrondissement X. ....	xi
Annexe 2.	Questions conductrices des entrevues.....	xiv
Annexe 3	Liste des intervenants.....	xv

## LISTE DES FIGURES

<i>Numéro</i>	<i>Page</i>
2.1 Le modèle de stratification de l'agent	38
2.2 Les 3 dimensions de la dualité de la structuration	40
2.3 Une interprétation épistémologique de la pratique de la décision organisationnelle	42
5.1 L'espace interorganisationnel engagé dans le processus de 1975-1994	88
6.1 Positionnement et déplacement des perspectives dans l'espace E1	114
6.2 Positionnement et déplacement des perspectives dans l'espace E2	117
6.3 Positionnement et déplacement des perspectives dans l'espace E3	121
6.4 Positionnement et déplacement des perspectives dans l'espace E4	123
9.1 Rapports entre les trois éléments pour une proposition analytique de la <i>localité</i> de la décision organisationnelle	224

## REMERCIEMENT

La rédaction d'une thèse, pour tous ceux qui la vivent et qui l'ont vécue, est un chemin long, solitaire et parfois ingrat. S'y accompagnent souvent la frustration et l'hésitation. Sa réalisation n'est pas simplement une réussite personnelle de l'auteur, mais plutôt un fruit de la collaboration, de l'amitié et de la solidarité. Arrivé le moment de mettre un point final à ces quelque deux cent cinquante pages, ma pensée va naturellement à tous ceux qui m'ont aidé, encouragé et accompagné un bout de chemin au cours de ces cinq années de recherche.

Je tiens à adresser, d'abord et avant tout, ma reconnaissance à mon directeur de recherche, le professeur André Lafrance, pour sa patience, son encouragement et sa qualité de direction. Ses conseils éclairants m'ont permis de mieux cerner le *Dao* (la voie) à suivre et de mener la recherche jusqu'au bout. Je dois remercier également les professeurs Claude-Yves Charron, Gilles Brunel et René-Jean Ravault, qui m'ont aidé, chacun dans son domaine et à sa façon, à développer les idées par des commentaires constructifs et pertinents. Je tiens aussi à exprimer ma gratitude aux personnes qui j'ai interviewées à Shanghai, en particulier Zhengxian Ni, pour le temps précieux qu'elles m'ont accordé. Sans leurs récits, il n'y aurait pas cette thèse.

Pour faire des recherches loin du pays et de la famille, les supports logistiques m'ont été aussi importants que les ressources académiques. Mes amis québécois, notamment André Charron, Danièle Gauthier, Luc Richard, Rachel Gagnon, Robert Burke, Yan Wang et Lily Chen, ont rendu mon séjour à Montréal facile, surtout au cours de cette dernière année, me permettant ainsi de me concentrer à ma rédaction. Ici, je leur dit un grand merci du fond du cœur.

Je ne pourrais jamais parcourir seul ce chemin sans le soutien et l'amour de ma grande famille. Mon père Linfeng, ainsi que les familles de mes sœurs Suhua et Suping, m'ont soutenu sur les plans psychologique, spirituel et matériel tout au long de ma formation. Je pense notamment à ma mère Yujie qui m'avait encouragé à relever le défi, mais qui n'a pas pu voir la fin de ce travail. Sa présence spirituelle m'accompagnait dans les moments les plus difficiles de cette expédition. À elle je dédie cette thèse. Enfin, ma gratitude spéciale va à mon épouse Ling qui a su assumer, avec beaucoup de courage, les responsabilités de notre petite famille pendant ma longue absence. Sa compréhension et son soutien inconditionnel ont marqué chaque progrès de ce travail.

Je m'en souviendrai!

*À ma mère  
pour son courage et son amour de la vie.*

## CHAPITRE 1

### INTRODUCTION ET DÉFINITION DU PROBLÈME

*Il était une fois un paysan chinois nommé YuGong qui vivait dans un village perdu dans les montagnes. Devant le village se dressaient deux grandes montagnes appelées Taihang et Wangwu. Le père YuGong convoqua un jour une réunion de famille pour discuter de la possibilité de déplacer ces deux montagnes et d'ouvrir une route vers l'extérieur. Entendant parler de cela, un sage du village nommé ZhiShou se moqua d'eux: « C'est une décision idiote. Comment pourrait-on déplacer les montagnes avec les deux mains? » YuGong répliqua: « Après moi, il y aura mes enfants et mes petits-enfants. Si on creuse un petit bout chaque jour et cela de génération en génération, on finira par déplacer les deux montagnes un jour. » Et YuGong se mit au travail aussitôt avec ses deux fils. Finalement, le dieu au ciel, touché par le geste et les arguments de YuGong, fit déplacer les deux montagnes par deux gardiens célestes.*

*(Légende chinoise <sup>1</sup>)*

La morale initiale de cette légende est que la volonté fait déplacer les obstacles. Mao Zedong s'en est servi pour convaincre les communistes chinois de la possibilité de vaincre l'impérialisme, le féodalisme et le capitalisme bureaucratique (trois montagnes), s'ils pouvaient mobiliser la population chinoise dans leur cause.

---

<sup>1</sup> Cette légende est connue de tout le monde grâce à un article de Mao Zedong intitulé « *YuGong YiShan* » (1946) (Comment YuGong déplaça les montagnes) qui était une lecture obligatoire pendant les années 1960 et 1970..

Pour nous, l'intérêt de la légende est aussi dans la façon dont les montagnes ont été déplacées. Nous y voyons un processus de décision stratégique multipartite : une interaction entre la famille de Yugong (l'initiateur du projet), le sage ZhiShou, (l'opposition), et le dieu qui dispose des ressources nécessaires. C'est dans cette interaction que le déplacement des deux montagnes s'est accompli. Une coalition s'est formée entre la famille YuGong et le dieu qui symbolise le pouvoir puissant avec des ressources. Les Yu ont su profiter des ressources que le dieu leur avait allouées. La participation du sage ZhiShou à l'argumentation n'est pas étrangère non plus à l'émergence de la décision et à sa mise en application. L'interprétation de cette légende n'est pas une fin en soi. Il s'agit d'introduire une perception du processus de la décision: la décision est née de l'interaction entre les parties. Les relations interactionnelles dans la légende sont relativement simples par rapport à une situation de décision multi-organisationnelle que nous connaissons aujourd'hui.

La décision est l'essence de l'administration organisationnelle, disait Simon<sup>2</sup>. Une décision stratégique génère des changements et préserve la stabilité de l'organisation. Une décision qualifiée de stratégique est celle qui produit un impact important sur le devenir de l'organisation ou des organisations. En tant qu'objet d'investigation, la décision, comme tout autre phénomène social, est un point de rencontre des intérêts multidisciplinaires. Deux grandes tendances de recherche se sont formées au cours de ces dernières quelques dizaines d'années. La première tendance, basée sur les sciences statistiques, les mathématiques et les recherches opérationnelles, se préoccupe surtout des calculs de la probabilité et de la réduction de l'incertitude. Cette approche probabiliste, ou instrumentaliste, a pour but de trouver la meilleure façon de minimiser les risques dans une situation confuse. La deuxième tendance qui a été initiée par Simon étudie

---

<sup>2</sup> Simon (1976b)

notamment les comportements individuels, collectifs et organisationnels dans la prise de décision. Ses racines se trouvent dans la psychologie, la sociologie, les sciences politiques et les sciences de l'organisation. C'est une approche descriptive qui tente de dévoiler les mécanismes internes et externes de la pratique décisionnelle des agents sociaux. Les deux tendances se développent parallèlement et se croisent d'un moment à l'autre (Bell et al., 1988). Avec des perspectives et des méthodes très différentes, elles essaient toutes les deux de répondre à une question: *comment peut-on prendre une bonne décision?*

Le présent travail voudrait se joindre à ces efforts et proposer une relecture de la décision interorganisationnelle en Chine. Partant de l'observation empirique d'un cas concret de Shanghai, nous allons centrer notre étude sur les modalités de médiation des structures organisationnelles et sociales dans l'interaction menant à la décision. Notre proposition est que la décision organisationnelle chinoise est un processus qui implique les schèmes interprétatifs, les relations sociales, les valeurs, les normes et les modalités d'interaction propres à la communauté locale et que ces éléments se médiatisent dans l'interaction entre les agents réflexifs en quête de la décision.

### **1.1 Problématique : la *localité* de la décision**

Il existe une riche littérature sur la décision et, plus particulièrement, sur la décision organisationnelle. Certains comme Mintzberg et Theoret (1976) proposent d'analyser les étapes du processus, alors que d'autres dont Axelrod (1976) et Ungson et Braunstein (1982) mettent l'accent sur ses aspects cognitif et psychologique. De nombreuses études ont été menées dans un environnement simulé en laboratoire, pendant que d'autres ont tenu à replacer les décideurs dans leur environnement réel, celui de l'organisation. Et nous, qu'est-ce qui nous intéresse dans le cadre de travail?

Commençons notre parcours par trois constats. Le premier concerne la domination occidentale dans les sciences de la décision. La plupart des ouvrages que nous avons lus sur la décision ont été réalisés en Occident. Depuis une dizaine d'années, un certain nombre de chercheurs chinois en gestion, en économie, en psychologie, en sociologie et en statistiques ont commencé à produire des études sur la décision. Mais l'influence occidentale est évidente. Ce qui est normal puisque la période de *transition*<sup>3</sup> en Chine est un parcours que l'on compare à la « traversée d'une rivière » mal connue. La réforme économique en cours en Chine est marquée par l'introduction des modèles occidentaux de gestion d'entreprise et de l'économie de marché. Les théories produites en Occident sont devenues des références importantes. Inspirées des théories probabilistes, de la cybernétique et de la contingence, la plupart des études chinoises sont normatives et prescriptives. Rares sont les études descriptives qui rentrent au cœur de l'action.

Ce qu'il faut faire peut être différent de ce qui est fait. Qu'est-ce que nous savons de la pratique réelle de la décision organisationnelle chinoise? En tant que pratique et savoir du lieu (au sens qu'elle est pratiquée par les agents sociaux localisés), elle devrait avoir ses propres modes d'existence distincts des autres. Les couleurs locales de la décision chinoise se traduisent mal à travers ces modèles et ces procédures universellement prescrits. Nous pouvons parfaitement appliquer, par exemple, le modèle de Mintzberg sur un cas chinois. Mais ce genre d'exercice n'aide pas beaucoup, à notre avis, à comprendre la construction réelle de la décision locale. Dans la pratique, un processus est beaucoup plus riche de signification qu'une simple figure peut l'illustrer. Donc, étudier les caractéristiques locales de la décision est un travail aussi important que de construire un modèle généraliste.

---

<sup>3</sup> La Chine appelle le passage de l'économie planifiée à l'économie de marché la période de *transition*. Le mot *transition* laisse entendre que tout est temporaire et sujet à la redéfinition. Cela a créé une grande incertitude chez la population : on ne savait pas trop quoi atteindre, mais on ne pouvait pas non plus s'arrêter.

Deuxième constat : dans la formation à l'administration et dans la recherche sur la décision, on se soucie surtout de donner des outils techniques, notamment probabilistes, et des modèles de systèmes d'assistance à la décision aux gestionnaires pour les aider à surmonter l'incertitude née de situations ambiguës. Dans les revues spécialisées sur la décision, les articles de ce genre occupent indéniablement une place prédominante. Mais la décision ne peut se prendre sans les agents. La gestion moderne est appelée à se centrer sur la personne (*YiRenWeiBen*). D'abord, les outils ne prennent sens dans la pratique que lorsqu'ils sont utilisés. Ensuite, les humains ne sont pas aussi rationnels que nous faisons croire le concept classique de la rationalité, et l'usage de ces outils se soumet à des contraintes de facteurs humains et environnementaux. Donc, comprendre les comportements humains est une clé pour analyser la décision, notamment dans des situations où plusieurs rationalités cohabitent, où les agents font face à des contradictions sociales et où les mêmes outils peuvent donner des résultats différents.

Il faut dire qu'une question comme "*comment les agents décident?*" reflète très souvent une préoccupation psychologique chez les chercheurs (Einhorn et Hogarth, 1988; Axelrod, 1976; Ungson et Braunstein, 1982). Les recherches psychologiques de la décision ont effectivement contribué à une meilleure compréhension du comportement décisionnel humain. Mais, l'étude psychologique dans un environnement simulé isole les agents des situations réelles qu'ils vivent. Les paradoxes, les conflits et les conditions inattendues font partie de la réalité sociale. Un agent se comporte différemment lorsqu'il décide pour soi ou dans un contexte organisationnel (Poole et Hyrokawa, 1986:15). Afin de comprendre comment les décisions se prennent dans un contexte multi-organisationnel, nous proposons d'examiner le processus dans ses caractéristiques sociales et humaines. Autrement dit, nous allons replacer la décision dans le temps et le lieu des agents.

Troisième constat : la plupart des études sur la décision que nous avons lues traitent les individus (psychologie) ou *une* organisation (y compris les groupes au sein d'une organisation) comme des objets d'investigation. Rares sont celles qui traitent les relations inter-organisationnelles dans la formulation de la décision. En fait, depuis les années 60, la majorité absolue des recherches sur l'organisation portent sur l'organisation même - ses structures internes, son processus organisant, ses dynamiques et, bien sûr, son environnement en tant que condition d'existence du système ouvert. Seulement une petite quantité de chercheurs (cf. Aldrich, 1971, 1972, 1979; Hall, 1991; Hall et al, 1977; Even, 1978) s'intéressent aux relations interorganisationnelles, "un terrain multidisciplinaire de recherche qui occupe une position entre les études des organisations individuelles et celles des communautés entières" (Morrissey et al, 1982:1. Notre traduction). Et la plupart de ces analyses des relations interorganisationnelles ont été menées aux États-Unis dans le secteur du service public pour une meilleure coordination entre les agences du gouvernement.<sup>4</sup>

La différence entre l'étude des relations interorganisationnelles comme partie de l'environnement de l'organisation et celle qui les considère comme l'objet d'étude même peut s'exprimer par la différence entre une perspective radiale des relations centre-périphériques et une perspective multipolaire de réseau. Or dans une situation de décision interorganisationnelle, la perspective radiale part d'une seule organisation et étudie l'impact sur son fonctionnement de ses relations avec les autres. Ce genre de modèle a ses limites pour mettre en valeur les enjeux et le mécanisme qui s'y engagent. Car dans un tel processus, il est évident qu'aucune organisation, quelle que soit sa position, n'est la seule à prendre la décision. Sa perspective est unilatérale, donc peut être partielle. C'est

---

<sup>4</sup> Morrissey et al, 1982:17

pourquoi nous croyons qu'une perspective multipolaire est plus proche de la réalité de la décision interorganisationnelle.

Ces trois constats justifient notre intérêt pour la décision interorganisationnelle chinoise comme une pratique locale et interactionnelle. Le mot « *la localité* »<sup>5</sup> - défini dans ce travail comme les propriétés de la pratique sociale propres à une communauté culturelle localisée – constitue l'élément central de la problématique de ce travail. C'est pour cela que nous avons choisi un cas de Shanghai, un processus de décision de la restructuration industrielle de la ville. Le processus porte en lui de nombreuses caractéristiques de la pratique de la décision organisationnelle en Chine. Un cas est comme un fragment d'une image holographique brisée, une vue réduite de la pratique générale (*KeJianYiBan*). Il nous permettra de rentrer dans la pratique locale et par là, d'approfondir nos idées sur ses principes généraux.

### ***1.1.1 La définition du problème***

La problématique autour de la *localité* entraîne deux niveaux de questions. Le premier est principalement descriptif : *Comment les agents chinois décident-ils dans une situation organisationnelle?* Le deuxième niveau concerne l'interprétation de ces descriptions : *Comment peut-on appréhender le processus dans l'esprit local de la décision?* Cette question implique toute une série de questions méthodologiques et analytiques. Sa résolution est l'objectif principal de cette thèse.

---

<sup>5</sup> Le mot « la localité » en français signifie « petite ville, bourg, village. » (le petit Larousse illustré, 1990). Faute d'un mot approprié pour désigner le caractère local des phénomènes sociaux géographiquement localisés, nous avons choisi ce mot en lui accordant un nouveau sens uniquement pour le besoin de ce travail comme antonyme de « la globalité ».

La décision que nous étudions ici est interorganisationnelle, définie comme un processus qui implique *des* organisations dans un choix stratégique. Un tel type de décision nécessite naturellement la chimie de l'interaction sociale pour son opérationnalisation. Dans certaines cultures, ce caractère interactionnel du processus est particulièrement prononcé. Par exemple, la prise de la décision organisationnelle dans certains pays asiatiques : personne ne prend de décision, mais les décisions émergent. Le terme de *l'émergence* illustre bien la nature collective de cette pratique. Dans ces cas-là, la décision n'est plus l'affaire d'une personne, mais le produit de la collectivité. Le processus de décision organisationnelle ressemble beaucoup à un jeu de négociation multipartite à la recherche du consensus entre les interlocuteurs plutôt qu'à une simple chaîne de commande et de contrôle en sens unique (cf. Allison, 1971; Pettigrew, 1973; Lemaitre-Rozeicweig, 1989). Ce qui détermine le résultat du processus de décision n'est pas seulement les données, l'intentionnalité de l'agent, les relations (sociales, positionnelles, de pouvoir, etc.), les ressources (matérielles, financières, humaines, normatives, etc.) et le contexte (culturel, politique, économique, démographique, etc.), mais aussi la chimie de l'interaction qui les réactualise et les redéfinit de façon intégrative.

Cela soulève une question fondamentale relative aux rapports de l'interaction au contexte et aux structures : *de quelle manière ces facteurs dits contextuels et structurels interviennent-ils dans le processus de la décision?* Les relations « action/structure » occupent une place importante dans la théorie du social. Certains chercheurs, notamment ceux de l'école structuro-fonctionnaliste, insistent sur la gouverne de l'interaction sociale par les structures sociales, alors que d'autres, l'école interprétative en particulier, voit les structures comme produites dans l'interaction. La conceptualisation épistémologique de ces rapports a une importance majeure pour notre étude de la *localité* de la décision chinoise, car il s'agit de savoir où localiser les constituants d'une telle *localité* et comment interpréter sa constitution.

La décision interorganisationnelle est souvent considérée comme un macro-processus par opposition à l'interaction interpersonnelle au niveau micro. C'est pourquoi, dans la plupart des études citées plus tôt, les sujets interactants sont des organismes et les agents individuels en sont exclus. Pourtant, notre enquête sur terrain nous indique que ces interactions interorganisationnelles se font à travers des agents représentants de leur organisation respective. On pourrait dire que l'interaction interorganisationnelle est en fait un autre type d'interaction interpersonnelle. La distinction « action-structure » nous permettra de surmonter celle du « micro-macro », ramenant les agents sociaux au cœur du processus multi-organisationnel. Il reste à savoir si cette approche de l'« action-structure » nous permettra une interprétation adéquate d'un processus dans un cadre socioculturel et temporel bien défini.

En résumé, notre problématique consiste à examiner 3 éléments fondamentaux : les rapports « action-structure », l'intégration des agents dans le processus interorganisationnel et le fondement de *la localité* de la décision. Notre objectif n'est pas simplement une description ou une explication de la logique d'un choix stratégique. Nous visons à surpasser une explication mécanique de *cause-à-effet* de la décision pour rendre compte de la dynamique à l'intérieur d'un processus multipartite comme un processus de reproduction sociale. En explorant les rapports entre l'interaction et les structures, nous nous efforcerons de localiser le processus dans son lieu et dans son temps.

## **2.1 Plan des chapitres:**

Cette thèse est divisée en trois parties. Dans la première partie, nous passerons en revue brièvement quelques théories et concepts de l'organisation, de la décision et de la communication pour mieux situer notre problématique (chapitre 2). Malgré leur disparité apparente, ils se retrouvent ensemble au cœur de la conceptualisation de la décision organisationnelle. Car celle-ci est elle-même un terrain interdisciplinaire. À partir de cette

littérature existante et des concepts analytiques, nous constituerons un cadre théorique qui nous permettra de reconceptualiser l'objet d'étude et de proposer à cette fin une orientation méthodologique adéquate (chapitre 3). Dans la deuxième partie, nous décrirons le cas étudié, son contexte et les relations interorganisationnelles dans lesquelles il se trouve (chapitre 4). Nous décomposerons le processus en des espaces interactionnels autour des objets de décision (chapitre 5) et en séries d'arguments (chapitre 6) pour une analyse approfondie. La troisième partie sera analytique. Nous y proposerons d'examiner les relations entre les conditions et l'émergence de la décision en termes de trois qualités des agents : organisationnelle (chapitre 7), politique (chapitre 8) et socioculturelle, et de repenser, en même temps, la décision interorganisationnelle chinoise comme une pratique localisée (chapitre 9). Un tel parcours nous mènera à proposer une conceptualisation spatio-temporelle de la décision interorganisationnelle et ouvrira à de nouvelles pistes de recherche ultérieure (conclusion).

**PARTIE 1**

**LE CADRE THÉORIQUE ET LA MÉTHODOLOGIE**

## CHAPITRE 2

### REVUE DE LA LITTÉRATURE ET CADRE THÉORIQUE

Notre recherche de la décision interorganisationnelle en Chine s'est articulée autour de trois axes théoriques: l'organisation, la décision et la communication. Chacune de ces disciplines possède une riche littérature. Développées parallèlement l'une par rapport à l'autre, elles contribuent toutes à la compréhension de la décision interorganisationnelle chinoise que nous étudions. Pour mieux situer notre problématique, nous allons passer en revue quelques perspectives de recherche et des concepts qui nous semblent pertinents avec notre objet d'étude.

#### 2.1 Études de l'organisation : fonctionnalistes vs. interprétativistes

Deux grandes perspectives théoriques - que Giddens (1976) appelle les deux « empires » - ont dominé les études du social dont celles de l'organisation pendant de longues périodes. Elles divergent sur les conceptions ontologique et épistémologique de la réalité sociale. D'un côté, le structuro-fonctionnalisme suggère que le monde sociale existe indépendamment de la cognition individuelle et que ses structures déterminent les comportements sociaux. C'est à l'individu de découvrir les besoins du système et de s'y adapter. Il place l'adaptation à la source de toute évolution de l'organisation. Cette conception de l'organisation est parfaitement illustrée par ce paragraphe de R. Hall (1972):

*« It does not matter who the particular individual is; the organization has established a system of norms and expectations to be followed*

*regardless of who its personnel happen to be, and it continues to exist regardless of personal turnover... Rather, the contributions of individuals are incorporated into organizational system. But the system persists over time and across individuals.» (p. 13)*

Les individus y passent pour des « *rules followers* » (March, 1997, Zhou, 1997) et se comportent selon les besoins du systèmes. Le processus décisionnel s'organise en fonction des finalités objectives d'une machine-système vivante en vue de la survie dans son environnement. La communication y est généralement considérée comme une fonction de l'organisation telle que la transmission des messages et l'acquisition de l'information.

Le courant interprétatif (la phénoménologie, l'herméneutique, l'interactionalisme symbolique et l'ethnométhodologie) apparaît comme une critique radicale de la conception fonctionnaliste de la réalité sociale et organisationnelle. Le dénominateur commun est que la réalité sociale est intersubjectivement construite par les agents sociaux en interaction. Le monde et les événements sont investis de sens par les êtres humains via un processus de perception - interprétation. Ce courant place la connaissance au centre de la constitution du monde social.

L'école interprétative considère qu'il est naïf de concevoir, comme le font les théoriciens fonctionnalistes, l'organisation comme une machine plus ou moins sophistiquée<sup>6</sup> et la communication comme un conduit qui se limiterait à encoder le message et l'envoyer par les canaux fixes (Giroux, 1993 :11-12). Ainsi la prise de décision ne serait qu'instrumentale au lieu d'être un processus créatif et organisant.

---

<sup>6</sup> voir Morgan, 1986.

Pour les tenants de cette école, l'organisation se réalise et se manifeste par le comportement modelé et par l'usage du langage par les allocuteurs (Giroux, 1993). Elle consiste en patterns interactionnels qui sont négociés par des partenaires intéressés - un « ordre négocié » (Kersten, 1986). Dans cette perspective, la communication organise l'organisation même. Selon l'expression de James Taylor (1988), l'organisation est un tissu de communications. « Cela suppose d'analyser la communication non seulement comme un système ou un réseau construit, mais aussi comme une performance inscrite dans l'instant..., un processus qui s'étale dans le temps..., un réseau d'interactions, porteur de légitimité, génératrice d'énergie et d'engagement... » (Giroux, 1993 :13). Nous voyons bien ici l'idée centrale de l'école interprétative: les agents, par leurs activités symboliques, déterminent les structures. La décision ne peut pas se dissocier du processus interprétatif (O'Conner, 1997).

C'est la vieille guerre entre le subjectivisme et l'objectivisme selon Giddens (1987):

« Un peu à la manière de Kant, certains auteurs insistent sur le rôle de la personne qui perçoit, alors conçue comme celle qui traite et organise ce qui, sans elle, ne serait que vacuité et absence de forme. Pour d'autres, ce sont plutôt les formes préétablies du monde des objets qui organisent la perception » (p. 95)

Depuis une dizaine d'années, un bon nombre de chercheurs en sciences sociales cherchent un troisième chemin pour sortir de ce dualisme « subjectivisme/objectivisme »: reconnaître à la fois l'existence structurelle objectivée et la constructivité subjective des agents sociaux. Ce que Burrell et Morgan (1979) appellent une « oscillation ontologique ».

Parmi eux, Giddens s'est distingué par sa théorie de la structuration. Inspiré par Goffman, il a voulu relier les expériences individuelles des agents à l'existence de totalités sociétales dans la praxis humaine (Giddens 1987). Pour lui, la réalité sociale est

produite et reproduite par les pratiques quotidiennes des agents contextuellement et socialement situés, alors que ceux-ci dépendent en même temps de ces structures historiquement constituées pour agir.

Cette théorie a critiqué le déterminisme de l'un et de l'autre. Elle a voulu être intégrative: les propriétés structurelles sociétales et les expériences individuelles des agents ne sont pas mutuellement exclusives. Elles se voient les unes dans les autres en termes de relation dialectique. La plupart des chercheurs qui adhèrent à cette conception sociale se concentrent sur l'étude de la praxis, le locus de la reproduction sociale <sup>7</sup> (voir plus loin le résumé de principaux éléments de la théorie de la structuration).

### ***2.1.1 L'organisation en tant qu'un système-réseau***

L'organisation peut être définie ou perçue de différentes façons selon la perspective adoptée et la discipline de l'auteur. Cependant, quelle que soit la position ontologique adoptée, ces perceptions se croisent sur de nombreux points. Par exemple, le concept de *système-réseau* est présent dans les écrits tant fonctionnalistes, interprétatifs que structurationnistes.

La question des relations interorganisationnelles est étroitement liée au concept du système-réseau. Commençons par la comparaison de deux conceptions différentes de système : celles de l'organisation comme un système fermé et comme un système ouvert.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Nous nommons ces chercheurs "structurationnistes" dans ce travail.

<sup>8</sup> voir Richard Hall, 1972: 15-27; Thompson, 1967: 4-7; Morgan, 1986.

### 2.1.1.1 L'organisation comme un système fermé

La première voit en l'organisation un instrument conçu pour accomplir des buts explicites. La vie organisationnelle, les structures et la prise de décision s'organisent autour de ces buts. Une telle approche ne parle pas de l'environnement de l'organisation, comme si le système fonctionnait par lui-même. Un exemple de telle perspective est la bureaucratie idéale de Max Weber. La structure et les procédures de l'organisation sont établies en fonction du but qu'elle s'est fixé. Il est supposé qu'un tel système fonctionne selon une rationalité interne et suivant les règles et critères officiellement établis, indépendamment de l'influence venue de l'extérieur. La métaphore de la machine illustre bien cette conception. On retrouve sous l'étiquette du système fermé des auteurs de la gestion scientifique tels que Taylor et Fayol. Ces derniers soulignent l'importance du contrôle et de la planification pour que l'organisation soit plus rationnelle et plus efficace en productivité. Les hommes n'y sont que des extensions de la machine.

Évidemment, il est difficile d'imaginer une organisation coupée de l'environnement dans lequel elle se trouve. Ses membres maintiennent une multitude de relations avec le monde extérieur d'où ils sont venus, sans parler des échanges sous forme de ressources et de produits, comme l'énergie, le capital, l'information et les services.

### 2.1.1.2 L'organisation comme un système ouvert

Par opposition à celle du système fermé, la conception du système ouvert a introduit les facteurs externes dans l'analyse de l'organisation. L'approche systémique de l'organisation, inspirée par les travaux de biologistes, soutient que les « *organisations comme les organismes sont ouvertes à l'environnement, et doivent entretenir des relations satisfaisantes avec cet environnement pour survivre* » (Morgan, 1986:40). D. Katz et R. Kahn (1966) ont suggéré 9 caractéristiques communes des systèmes ouverts, à savoir l'importation de l'énergie, l'input, l'output, l'échange cyclique, l'entropie

négative, la réception de l'information, la stabilité et l'homéostat dynamique, la différenciation et l'équifinalité (19-26). De nombreuses études empiriques menées sur des firmes américaines ont démontré l'importance de l'environnement pour la réussite de l'entreprise (Hall, 1972).

La théorie appelée « de la contingence » regroupe toutes ces idées sur les rapports de l'environnement à l'organisation. Lawrence et Lorsch (1973) soutiennent que la survie dans son environnement est l'objectif ultime de l'organisation (p.21). Pour cela, il faut adapter la structure de l'entreprise en fonction des besoins de son environnement. La différenciation est une nécessité adaptative. Pour eux, les données internes de l'organisation, en termes de structures et d'objectifs, peuvent être testées au niveau de leur cohérence avec les variables d'environnement et les objectifs des individus. L'approche de la contingence représente une perspective systémique, mais relativiste. Car elle refuse l'idée de l'existence de *la meilleure façon* d'administrer une entreprise.

### 2.1.1.3 Les relations interorganisationnelles en termes de réseau systémique

La perspective de systèmes ouverts permet de concevoir l'organisation en système et sous-systèmes, différents niveaux d'analyse, et par là, facilite la réflexion et l'analyse sur les relations interorganisationnelles. Des chercheurs ont pris les organisations comme unité d'analyse et étudié la coordination (Rogers et al, 1981), le conflit (Litwak et Hylton, 1962), les relations d'échange (Levine et al, 1961) entre elles. Contrairement aux théoriciens de systèmes fermés qui assument que les organisations doivent avoir un système consistant, les analystes des relations interorganisationnelles mettent en valeur la notion de conflit. Car le conflit n'est pas forcément un facteur destructeur. Au contraire, le conflit et sa résolution peuvent être bénéfiques aux organisations à long terme (Murrissety et al, 1982: 90).

Hannan et Freeman (1977) ont adopté un autre angle pour considérer ces systèmes ouverts. Basés sur le concept de l'évolution darwinienne, ils ont critiqué le concept de l'adaptativité de l'approche de la contingence en faveur d'une « démographie des organisations » (Morgan, 1986:67). Pour eux, la raréfaction des ressources, la concurrence et le changement de l'environnement procèdent à la sélection naturelle des organisations. L'écologie des organisations voit les organisations et l'environnement dans une relation de co-création, ce qui donne à l'organisation une possibilité de re-crée ou de changer son environnement. Dans la concertation d'une organisation avec les autres, l'environnement devient alors un *ordre négocié* et non pas une force externe indépendante (Morgan, 1986 :69-71).

Mais la conception radicale du darwinisme organisationnel semble sous-estimer l'aspect coopératif des relations interorganisationnelles. En revanche, la coopération est un phénomène courant dans la vie réelle, comme le partage du pouvoir de décision entre les agences du gouvernement et les services communautaires aux États-Unis. Trist et ses collègues (1983) ont fait des études sur les organisations de référence (associations de métier, comités de médiation..) qui donnent des exemples positifs de la coopération à partir des enjeux communs.

L'analyse systémique pense surtout en termes d'interconnexions à tous les niveaux organisationnels sous forme de réseau, ce qui dévalorise inévitablement les comportements individuels de ses membres. Nous avons déjà indiqué que la plupart des recherches sur les relations interorganisationnelles prennent les organisations comme des interactants, donc, comme des unités d'analyse de base. R. Hall (1972) insiste sur la spécificité de l'organisation en tant qu'acteur à part entière dans les échanges interorganisationnels et dans le processus de décision organisationnel (pp. 12-4). Cette façon de dissocier les actions organisationnelles de celles de ses membres dans l'analyse est vivement critiquée par les écoles interprétatives.

### 2.1.2 *L'organisation en tant qu'un processus organisant*

La distinction entre les analyses intra- et inter-organisationnelles semble préoccuper moins les théoriciens de l'école interprétative. En fait, ceux-ci n'ont pas beaucoup produit sur les questions spécifiques de dimension interorganisationnelle. Ce qui leur importe, c'est la façon dont les agents sociaux construisent leur réalité organisationnelle.

*« The essence of the social world rests in those patterns of meaning that shape and sustain human action and interaction. When we talk of a social reality, of the reality of an individual or group, we refer to the meaningful experiencing of events » « The emergence of social organization depends on the emergence of shared interpretive schemes, expressed in language and other symbolic construction that develop » (Smircich, 1983:160).*

Basées sur des théories de langage, les perspectives interprétatives proposent une lecture de l'organisation par les significations que s'en font les agents : *« In the interpretive mode, the world in which we live is conceived to have been constructed by ourselves; we react to it by interpreting its events as indices (which are semantically based), and our interpreting of it serves, reflexively, to recreate it »* (Taylor, 1993b:267). L'école interprétative cherche d'abord à comprendre comment les agents constituent leur réalité organisationnelle par le sens partagé. Elle voit cette réalité comme une culture (Morgan, 1986; Smircich, 1983), un processus de construction et de destruction de sens (Gray et al., 1985), un texte (Taylor, 1993a, 1993b; Giroux et Taylor, 1995). Un examen rapide de la proposition de la théorie conversationnelle nous aidera à avoir une meilleure idée sur la perspective de l'école interprétative de l'organisation.

#### 2.1.2.1 L'organisation comme un texte issu de la conversation

Taylor (1993a, b) soutient que la conversation organisationnelle crée une relation sociale: agent - bénéficiaire (victime). L'agent est celui qui agit, alors que le bénéficiaire reçoit. Cette relation qui peut se représenter sous forme de « donner – prendre »,

« exprimer – interpréter », « produire – consommer » est la base du réseau de transactions que l'on retrouve à tous les niveaux du système organisationnel, ce que Taylor appelle la structure profonde de l'organisation. La conversation entre les agents est un processus. Elle implique toujours des perceptions et des interprétations personnelles; elle devient ainsi un lieu de confrontation de perspectives (*worldviews*) différentes; et elle produit un type de relation multi-aspectuelle.<sup>9</sup> Donc, les échanges dans une conversation peuvent être complémentaires (relation de domination), ou symétriques (coordination). Comme la plupart de théories de cette école, la théorie conversationnelle prête une attention particulière à l'usage de langage.

Pour Taylor, l'organisation n'est rien d'autre qu'un texte, une réalité symbolique produite, partagée et entretenue par un ensemble d'agents à travers les conversations (Taylor, 1993b : 96-7). Le texte se distingue de la conversation, parce qu'il introduit une perspective exclusive (un jugement, une position ou un choix). Donc, l'organisation est caractérisée par ses constructions symboliques plus stables comme la charte, les règlements ainsi que tous les écrits organisationnels.

### 2.1.2.2 Les relations interorganisationnelles en termes de micro-processus

Les analyses interprétatives de la vie organisationnelle attirent notre attention sur l'aspect constitutif de l'organisation et sur les dynamiques d'un tel processus organisant, ce qui a complété l'insuffisance des perspectives fonctionnalistes basées sur les analyses des relations souvent statiques de l'organisation. Car celles-ci ont tendance à considérer les membres organisationnels comme les exécutants des normes et non comme les *co-créateurs* de la réalité sociale. Bien que la question des relations interorganisationnelles

---

<sup>9</sup> Un aspect signifie ici une perception. Le même phénomène peut être perçu différemment par des agents sous des angles différents.

ne se soulève pas dans le paradigme interprétatif, ces analyses du processus interprétatif sont tout à fait pertinentes avec les interactions au niveau interorganisationnel. Le concept de la réalité sociale en tant qu'un « ordre négocié » est utile pour comprendre la construction des relations entre les organisations. Ces relations, bien que souvent considérées et examinées comme un objet d'analyse au niveau macro, sont entretenues en fait par les agents qui composent ces organisations.

L'organisation est un phénomène social. Les relations interorganisationnelles ne doivent pas être isolées du reste de la vie organisationnelle et sociale. Hall (1972) a fait des remarques suivantes:

*« Interorganizational relationships are affected by the wider environment of which they are part. Political, cultural, ecological, demographic, technological, and economic conditions affect these relationships and, at any one point in time, are a constant consideration for the organizations involved. Shifts in these factors will affect the relationships. » (p.322)*

Ce paragraphe explicite l'importance de réfléchir sur les relations interorganisationnelles en rapport avec le contexte socioculturel plus large. Mais comment ces facteurs affectent ces relations dans la pratique concrète de tous les jours? Une simple explication causaliste dans n'importe quel sens unique nous semble insuffisante pour expliquer les rapports entre la pratique des agents et les structures du système dans la reproduction sociale. Nous avons besoin d'une perspective plus intégrative pour analyser les relations entre les organisations à travers la pratique des agents. C'est dans cet esprit que nous allons entreprendre notre analyse de la décision interorganisationnelle.

## **2.2. La conception de la décision à travers des concepts.**

La littérature sur la décision est riche et diversifiée. Ungson et de Braunstein (1982) distinguent deux catégories générales de recherche: les théories béhavioristes de la

décision (*behavior decision theories*) qui mettent l'accent sur les individus en tant de preneurs de décision; et les théories de la décision organisationnelle qui insistent sur la mise en contexte de la prise de décision dans la vie organisationnelle. Nous excluons de notre revue les recherches relatives aux techniques instrumentales, notamment probabilistes de la décision.

Les béhavioristes se préoccupent notamment de l'examen du processus cognitif du jugement et des choix personnels (e.g. l'utilisation de l'information dans le jugement et le choix, des représentations mathématiques du comportement décisionnel et des déviations de modèles normatifs de la décision). Nombreuses sont les recherches d'ordre psychologique, menées dans un contexte contrôlé de laboratoire.<sup>10</sup>

L'analyse psychologique du comportement des décideurs n'étant pas l'objet de ce travail, notons simplement qu'on ne peut pas ignorer les découvertes accomplies dans ce domaine, même s'il s'agit du choix organisationnel. Car la décision, peu importe son niveau et son importance, est toujours une action humaine. La psychologie cherche à débusquer des éléments informels et inconscients, donc, irrationnels dans la recherche et le stockage de l'information, et dans la formulation du jugement. Par exemple, certaines recherches portent sur les corrélations entre l'attention, la mémoire, les représentations cognitives des tâches, du conflit et de l'apprentissage, d'un côté, et le jugement personnel de l'autre (Einhorn et de Hogarth, 1988). Dans un article publié en 1969, M. de Peretti a souligné le rôle des « préférences très personnelles, irréflechies et même inconscientes » dans l'élimination des possibles. Il estime que la décision est ambiguë puisque c'est un

---

<sup>10</sup> O'Reilly et al (1987) ont recensé 319 références citées par un article de Slovic, Fischhoff et Lichtenstein ("Behavior Decision Theory", 1977) et ont découvert que plus de 85% étaient hors-contexte du terrain (p. 602).

processus à la fois négateur et créateur, médiation entre désirs et agissements, préparation de déterminisme toujours insuffisamment formalisés et arbitrairement consacré.<sup>11</sup>

Mais l'étude psychologique s'interroge moins sur le système de valeurs sociales dans lequel la décision a été prise, que sur les objectifs que les décideurs se fixent. On reproche aux behavioristes d'avoir isolé les individus de leur contexte d'existence - l'organisation et la société (MacCrimmon, 1982; O'Reilly et al, 1987). Elle nous éclaire peu sur l'aspect *social* du choix.

De leur côté, les théories de la décision organisationnelle replacent les agents et le processus dans le contexte réel de l'organisation: comment les agents sociaux agissent et décident dans leur environnement "naturel" et les conditions institutionnelles? Ainsi les recherches portent non seulement sur le comportement personnel des agents dans le processus de décision, mais aussi sur l'organisation, le lieu du processus. C'est surtout cette catégorie qui nous intéresse le plus dans ce travail.

La littérature sur la décision a proposé de nombreux modèles théoriques. Certains sont prescriptifs, normatifs et d'autres descriptifs. Au lieu de les présenter l'un après l'autre, nous proposons de les examiner à travers des concepts tels que la rationalité, la linéarité, le processus et la communication.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> "Psychologie et décision" dans *Projet*, mars 1969:282. Cité par Sfèz, 1991.

<sup>12</sup> La synthèse des théories à travers des concepts dans cette section est massivement inspirée par celle de Sfèz (1991).

### 2.2.1 *Les défauts du modèle classique de la décision.*

Les premières conceptions de la prise de décision organisationnelle reposent, pour la plupart, sur des prémisses empruntées à l'école économique. Celle-ci prône la libre entreprise, régulée uniquement par le marché, et impose une rationalité instrumentale à toute activité décisionnelle. Selon cette perspective, la prise de décision est une activité visant à maximiser les profits de l'entreprise. Lorsque les individus prennent une décision, ils sont perçus comme faisant usage d'une procédure logique de choix et ayant une connaissance suffisante de tous les possibles et de leurs conséquences. Donc, *l'homme rationnel fait le meilleur choix en fonction de l'objectif à atteindre*. Ce modèle classique de la décision, que l'on peut trouver chez Taylor, Fayol et Weber<sup>13</sup>, est d'ailleurs toujours en vie dans la pratique de la gestion organisationnelle. Ce qui caractérise le modèle classique est sa linéarité, sa mono-rationalité totale et sa liberté du sujet (Sfèz, 1984, 1991).

La linéarité classique, illustrée par le schéma du processus à 4 étapes *Conception - délibération - décision - exécution* implique aussi la conception du déterminisme causal des faits sociaux : *A détermine B, B est la cause de C...* Dans ce modèle, la décision représente un moment privilégié de la chaîne et se distingue de la conception et de la délibération. La rationalité classique suppose que le décideur connaît d'avance les objectifs, les solutions alternatives et les conséquences et qu'il agit à l'abri de toute contrainte externe. Ce modèle linéaire, largement contesté et critiqué, se trouve profondément ancré dans la culture managériale d'aujourd'hui. En fait, l'avantage du modèle classique est sans doute sa simplicité. Mais cette simplicité est loin de pouvoir refléter la réalité du processus complexe de la décision.

---

<sup>13</sup> Les textes de ces auteurs sont traduits et reproduits dans Séguin-Bernard et Chanlat, *L'analyse des organisations. Une anthologie sociologique*. Tome 1. 1983.

### 2.2.2 *De la rationalité limitée à la rationalité multiple*

Herbert Simon est généralement reconnu comme le fondateur de la science de la décision moderne. Son livre « *Administrative Behaviors* » (1976b) a pour but de dégager les règles susceptibles d'améliorer les mécanismes de décision au sein de l'organisation. Car l'essence de l'organisation réside dans la distribution et l'allocation de la décision. Sa principale contribution à la recherche de la décision organisationnelle est qu'il a déraciné deux erreurs des théories classiques qui croient en la rationalité totale de l'agent et en un moment privilégié et libre de la décision. Pour lui, il est cognitivement impossible pour un agent de connaître *toutes* les possibilités et d'avoir *toutes* les informations nécessaires pour faire *le meilleur choix* (1972). Donc, la rationalité devrait être limitée dans tous les sens. Avec March (1969), il a démontré que la décision n'est pas « le » choix optimal, mais simplement « un » choix qui satisfasse un certain nombre de critères . Avant la décision, il y a tout un processus d'exploration et d'analyse qui est aussi important que le moment du choix. Mais le processus *renseignement - design - choix - révision* chez Simon reste fondamentalement linéaire, bien que cette linéarité puisse avoir des boucles de répétition. La rationalité y est considérée dans le cadre de l'individu. Pour certains, la rationalité limitée est simplement un autre type de mono-rationalité (Sfèz, 1991: 277).

La perspective systémique a apporté une contribution décisive au développement de la rationalité multiple par orienter la recherche de la décision vers une conception de la *causalité globale*. Elle soutient qu'une décision est liée de mille manières à l'environnement socio-politico-culturel, et que ces liens interagissent les uns sur les autres et ne peuvent être analysés selon une causalité linéaire et simple. Aucun problème ne peut être étudié de façon isolée. Cette causalité globale a remis en cause non seulement la linéarité mais aussi la mono-rationalité. Selon la perspective systémique, un système est un conglomérat de sous-systèmes et fait partie lui-même d'un environnement plus large. La rationalité n'est plus unique et universelle car chaque partie a ses propres

valeurs, finalités, intérêts et raisons d'être. Et une décision organisationnelle est l'aboutissement de l'interaction entre plusieurs sous-systèmes, chacun avec ses finalités. Donc l'idée implique une multitude d'acteurs engagés dans le processus.

La rationalité multiple de l'approche systémique nécessite un mécanisme de résolution du conflit. Cyert et March (1970) suggèrent que la négociation politique entre les acteurs assure une cohérence minimale à l'ensemble de l'organisation. Mais ils renvoient finalement le problème de la collaboration au macro organisationnel: c'est la structure d'organisation qui règle les problèmes posés par l'existence des rationalités conflictuelles. Cette structure maintient suffisamment de distance entre des décideurs animés par des objectifs conflictuels pour leur permettre de prendre des décisions faiblement compatibles sans que l'organisation n'en souffre dans ses rapports à l'environnement (Lemaitre-Rozenzweig, 1986: 22). Les études systémiques dépersonnalisent les agents sociaux: l'individu n'est plus important, car il est réduit seulement comme une articulation particulière des rapports entre éléments du système (Sfèz, 1991: 387). Dans les rapports de l'action et des structures, l'approche systémique est définitivement caractérisée par la primauté accordée aux structures sociales.

### 2.2.3 *La décision en tant qu'un processus*

Le modèle de Cyert et March (1970) prolonge celui de Simon sur de nombreux points. Il considère que la décision est un *processus* d'adaptation basée sur des informations disponibles.

« Il semble, au contraire, qu'une décision soit un processus d'engagement progressif à entreprendre certaines actions avec des contributions qui viennent successivement de différentes parties du système. celles-ci impliquent des considérations diverses et laissent à chaque étape beaucoup de confusion et d'ambiguïté. » (Cyert et March, 1970: 847).

Comme les objectifs sont élaborés à partir d'une lecture des informations de l'environnement et ils orientent, en même temps, la sélection de ces informations, le processus décisionnel est constitué d'une suite de décisions qui ne relèvent pas d'une analyse rationnelle de buts mais d'une adaptation successive aux nouveaux besoins du système. Dans le processus, les individus s'adaptent aux conditions et s'accommodent mutuellement pour une solution réaliste. Cette théorie de choix ne débouche pas sur un système rationnel: les alternatives ne sont recherchées qu'en cas d'insatisfaction. Pour eux, l'accord n'est obtenu que sur des buts ambigus, vagues et exprimés souvent sous une forme non opératoire (Sfèz, 1991). Nous voyons bien que dans leur perspective, la décision n'est plus du tout un moment privilégié, mais un processus développemental d'interaction entre les parties du système.

Cette conception du *processus développemental*, on la retrouve aussi chez Lindblom (1980): la méthode des comparaisons limitées et successives (*successive limited comparison-branch*), connue sous le nom d'incrémentalisme. Lindblom oppose sa théorie à la conception classique du processus de la décision sur 4 points : a) les valeurs ne précèdent pas forcément le choix; b) les fins et les moyens sont choisis en même temps, ou le choix des moyens emporte la fin; c) une bonne politique se juge en fonction de l'accord entre les parties sur la politique elle-même, plutôt qu'en fonction de sa propre finalité; d) l'analyse est très limitée. De ce point de vue, l'élaboration d'une politique est une construction graduelle orientée plutôt par les réactions contextualisées des agents que par les finalités. La proposition de Lindblom est autant une description du processus qu'une méthode. De leur côté, Felman et Kanter (1965) ont constaté que dans la gestion organisationnelle, la plupart des décisions étaient routinières, programmées et structurées, et que la plupart des alternatives présentées dans une décision étaient de légères variations du choix retenu. La prise de décision y est aussi présentée comme un processus interactionnel à multi-acteurs.

Étant donné que le processus de décision peut se constituer de plusieurs processus simultanés à travers des sous-systèmes et sous forme de cycles répétitifs et désordonnés comme nous le montrent le modèle de Mintzberg et Theoret (1976) et le modèle de *garbage can* de March et d'Olsen (1988), le processus n'est plus tout à fait linéaire: l'intemporalité, la simultanéité et le désordre (la solution avant l'identification du problème, les moyens et les fins en même temps, la reprise du cycle due à une rupture ou à un *feedback* ...). Prenons l'exemple du modèle de Mintzberg et Theoret (1976). Ce modèle dit *contingent* est constitué de 3 phases centrales (identification - développement - sélection) et de 3 routines de soutien (contrôle, communication et politique). Pour eux, un processus de décision dans l'organisation commence par la reconnaissance du problème à résoudre et se termine avec l'approbation de la solution par un niveau supérieur. Malgré la variation des cycles de phase en fonction de différents objectifs et de la complexité des besoins de l'environnement, on peut toujours reconnaître cette influence de linéarité de *identification - choix*. Parallèlement au processus principal, il y a des processus secondaires, appelés routines de soutien. Ces routines interviennent d'un moment à l'autre et assistent le développement du choix. Malgré une complexification, les modèles fonctionnalistes ont du mal à surpasser la linéarité des phases pour s'attaquer aux dynamiques du fond: la constitution de la décision.

#### **2.2.4 La décision comme un effet de surcodage**

Partant d'une perspective systémique et structuraliste, Sfèz (1984, 1991) propose une théorie du *surcode de la décision*. Selon, lui, une décision est un récit multi-rationnel, sans être une simple addition de rationalités, de contraintes et de finalités. S'inspirant de la sémiologie, il y distingue des systèmes de sens, d'interprétation ou de signification. Se trouvant ensemble dans une décision-récit, les différents systèmes de code acquièrent de nouvelles valeurs au niveau de la signification et donnent naissance à une nouvelle rationalité, ce qu'il appelle *l'effet de surcodage* (p.430). Pour lui, le travail du chercheur

de la décision organisationnelle est de découvrir, par une analyse sémiologique du récit, l'essence du changement dans l'interpénétration de différents systèmes, car la traduction fait dévier la position des sous-systèmes par rapport au "noyau invariant" du système et cela suscite la transformation (1984: 116-121).

La théorie du surcode marque un pas important comparée à celles qui s'accrochent aux processus de phases, parce qu'elle s'est débarrassée du souci de la conception linéaire de cause-à-effet et a adopté une vue beaucoup plus spatiale : la décision est née de la rencontre de différents systèmes de codes dans un même récit. Mais elle se limite au décodage de signification et de rationalité des actants collectifs. Donc, elle demeure essentiellement une analyse sémiologique de la décision. Sur le plan méthodologique, cette théorie se rapproche de la pensée interprétative.

### **2.2.5      *La décision en tant qu'une négociation des engagements***

Dans la tradition interprétative, la prise de décision est souvent explorée comme un processus de construction de sens par les agents. Le langage joue un rôle important dans l'analyse. O'Conner (1997) voit la décision organisationnelle comme une convergence des narratifs produits par des agents bien avant que la décision formelle ne soit prise (1997:305-23). Dans sa thèse de doctorat, Flores (1982) propose de repenser la décision organisationnelle à la lumière d'une lecture de l'organisation en tant que réseaux d'engagements produits par les interactions entre les membres. Il remplace le concept classique de *la prise de décision* par celui du *processus de résolution*. La partie centrale de ce modèle est le processus de délibération (renégociation des engagements) qui relie l'état de l'irrésolution (réclamation - insatisfaction) à celui de la résolution (engagements

réorganisés). Le moment de décision est complètement dilué dans le processus qui aboutit à une reconfiguration des rapports d'engagements entre les agents.<sup>14</sup>

Cette approche de la décision met en valeur non seulement la nature constitutive du processus sur le plan sémantique, mais aussi ses implications sur le plan pragmatique, ce qui manque précisément dans les modèles plus classiques. Placé dans un contexte organisationnel, le processus de délibération s'accomplit par le biais d'échanges de significations et de représentations à l'intérieur d'un réseau d'engagements, de conflits et de coalitions d'intérêts. Les représentations individuelles interagissent avec les structures collectives de significations. Donc, nous pouvons relever deux points importants de cette perspective : a) elle accorde une place primordiale à la capacité des individus sur le résultat du processus, et les contraintes structurelles semblent relativement absentes excepté sous forme d'interprétations des autres membres de l'organisation; b) elle replace la prise de décision dans une dimension interactionnelle de la pratique. Dans le modèle de Flores, la prise de décision organisationnelle repose sur une logique propre à l'interaction: l'action concertée ne repose pas uniquement sur un répertoire de connaissances partagées, mais aussi sur la pratique de certaines formes de communication qui peuvent développer et soutenir les interprétations de l'expérience vécue.<sup>15</sup>

### **2.2.6 Les rapports de la décision à la communication.**

Dans la littérature sur la décision organisationnelle, la communication est largement reconnue comme un facteur clé dans la décision organisationnelle. Cependant la nature

---

<sup>14</sup> L'interprétation de la proposition de Carlos Florès (*Management et communication in the office of the future*. 1982. Thèse inédite) est basée sur un résumé de Alain Saumier (*Perspective communicationnelle de la prise de décision organisationnelle*. In *Communication Information*, vol. 11, pp. 79-113. 1990), parce que l'original du texte est inaccessible lors de la rédaction.

<sup>15</sup> Saumier (1990 :102).

des relations de la communication avec la décision ne fait pas toujours l'unanimité. La divergence peut se résumer en ceci: la décision *par* la communication et la décision *dans* la communication?

### 2.2.6.1 La conception instrumentaliste de la communication

L'approche « *par* » repose sur une conception instrumentaliste de la communication dans la prise de décision. La communication est vue comme un moyen par lequel les agents sociaux acquièrent et échangent des informations afin de faire un choix parmi plusieurs alternatives. Cette approche s'appuie sur des facteurs autres que les communicationnels pour expliquer la décision. Deux types de facteurs sont examinés : les facteurs qui décrivent les *inputs* et contextes de la décision (composition du groupe, les préférences et les objectifs...) et les facteurs qui déterminent la nature de l'interaction (divergences ou style de leadership...) (Poole et Hirokawa, 1986: 20-21). Et la communication y est un médium pour l'exercice de l'influence de ces facteurs sur le processus. Par exemple, Mintzberg et Theoret (1976) ont proposé d'examiner la communication en tant qu'une routine de soutien pour le processus de décision que l'on peut étudier séparément. O'Reilly et al. (1987) ont démontré comment les variables communicationnelles (source, forme et contenu de l'information, son accessibilité et la structure de l'organisation) influencent la prise de décision organisationnelle, au niveau de l'acquisition et l'utilisation de l'information. Concrètement ils s'intéressent davantage aux relations entre la façon dont les décideurs obtiennent et traitent de l'information dans le contexte organisationnel, et le choix qu'ils font (p.601-609).

La conception instrumentaliste de la communication est liée au fait que la théorie de la décision et celle de la communication se sont développées pendant longtemps comme deux disciplines indépendantes, bien que chacune comporte une partie de l'autre (O'Reilly & al, 1989). En fait, la communication et la prise de décision ont été souvent considérées comme deux activités, deux fonctions distinctes de l'organisation.

L'interaction est traitée d'une façon beaucoup trop mécanique et la compétence humaine n'a pas été suffisamment explorée à sa juste valeur de "force première" du processus de la décision

### 2.2.6.2 La conception constitutive de la communication

L'approche « *dans* » considère la communication comme constitutive de la décision. Ce qu'on appelle une perspective communicationnelle de la décision, selon laquelle, les différentes alternatives et le choix final émergent de la communication en tant que construits discursifs sociaux. Les recherches adhérant à cette approche traitent la décision organisationnelle comme le sens partagé émergé de la communication, une convergence des narratifs (O'Conner, 1997), une négociation des rationalités (Lemaitre-Rozencweig, 1986), une conversation en vue du texte (Taylor, 1993a; Giroux et Taylor, 1995; Flores, 1982), un « *récit* » mené sur le mode du fantastique, du fictif (Sfèz, 1984:109), une argumentation (Seibold et Meyers, 1986; Alderton et Frey, 1986) et une rationalisation rétrospective qui réunit les activités disparates dans une décision (Garfinkel, 1967). Les chercheurs de la décision de groupe attachent une grande importance à l'interaction constitutive entre les agents sociaux (cf. Seibold et Meyers, 1986) et aux rapports de la forme de communication à la décision (cf. Flores, 1982).

Le débat entre les approches de la communication « instrumentaliste » et « constitutive » relève dans le fond de la différence entre les deux paradigmes sur la décision: le déterminisme objectiviste et l'interactionnisme. Le premier prône que les structures de système, les normes sociales déterminent le choix des agents sociaux. On cherche alors les explications dans les éléments externes ou dans la *situation antérieure* de l'agent. De ce point de vue, l'agent est contraint par des conditions objectives du système, il perd naturellement sa liberté (Sfèz, 1991). Dans ce genre de modèle, l'organisation est apparue comme un acteur à part entière dans la décision, car elle pose des paramètres de décision que les membres n'ont qu'à suivre (R. Hall, 1972:13) en tant

que « *rule followers* » (March, 1997, Zhou, 1997). S'y oppose le paradigme interactionniste, pour lequel le phénomène social est le produit d'un ensemble d'actions. Sans dénier le lien entre les conditions et la décision de l'agent, la causalité est limitée. Les agents jouissent d'une certaine liberté de manœuvre. « Ce qui signifie qu'il faut remonter aux actions individuelles, pour comprendre la logique d'un phénomène social ou d'une décision, qui est le résultat de l'interaction des stratégies élaborées par les individus » (Lemaitre-Rozencweig, 1986:155).

### **2.2.7 *Le concept de décision à reformuler***

La re-visite de ces concepts de la décision nous donne une image de la complexité de ce phénomène incrusté dans le système social global. D'abord, elle ne peut pas être étudiée de façon isolée. De nombreux facteurs externes influencent sa formulation. Ce sont des facteurs qui relèvent du contexte, de l'environnement, des expériences du passé, des représentations des finalités et aussi de l'anticipation des conséquences. Pour une décision stratégique impliquant plusieurs organisations, les relations interorganisationnelles constituent aussi un facteur extrêmement important à considérer. Comme cela a été le cas dans les études de l'organisation, la conceptualisation des rapports des structures et de l'interaction dans la décision n'est pas la même pour le paradigme fonctionnaliste et pour le paradigme interprétatif. L'un cherche l'explication du choix seulement dans les causes externes, alors que l'autre, dans le micro-processus menant à la décision. Nous avons besoin d'une conception de la décision organisationnelle qui permette d'intégrer tous ces éléments sans privilégier les uns au détriment des autres.

Ensuite, la prise de décision n'est plus un moment de choix privilégié, mais le processus même. Ce processus est si complexe que le schéma linéaire proposé par le modèle rationnel et des modèles similaires n'est pas adéquat pour refléter cette

complexité. Comme le dit un cadre d'une société, « lorsque nous prenons une décision, elle s'est déjà formée »<sup>16</sup>.

Finalement, la communication et l'interaction sociale constituent le lieu où les facteurs externes rentrent dans la constitution de la décision organisationnelle. Nous sommes d'accord avec Poole et Hirokawa (1986) pour qui cette perspective « *dans* » permet de considérer la décision dans son cours de formation : « *Based on our study of such phenomena as symbolic processes, language pragmatics, interpretation, and the creation of negotiated orders, we consider communication to be a primary force in decision-making* » (p. 22). Remarquons que de nombreuses études de la communication dans la décision organisationnelle (cf. Scheidel, 1986) se sont concentrées sur des situations de *co-présence* des agents sociaux. Or dans un processus de décision interorganisationnelle, la communication a lieu non seulement dans des situations de co-présence, mais aussi – et très souvent – dans des situations à distance, à l'aide des média (courrier, fax, téléphone, rapports, documents, etc.). Nous croyons nécessaire d'étendre les champs de communication de sa forme d'*intégration sociale* (entre les personnes en co-présence) à celle d'*intégration systémique* (entre les parties du système qui se trouvent 'à distance'). La décision interorganisationnelle est le produit de la communication entre les agents, mais au nom de leurs organisations qui agissent, à distance, sur le sens construit. En plus, dans certaines situations de transaction à distance, des agents interactants peuvent devenir anonymes derrière l'organisation. La distinction entre les deux niveaux d'intégration ne signifie pas la séparation des individus et des collectivités dans le processus de communication, mais simplement met en valeur la nécessité d'inclure la dimension « systémique » dans notre étude du processus interorganisationnel.

---

<sup>16</sup> Cette phrase est citée par O'Conner (1997).

## 2.3 Cadre théorique

Les théories que nous avons passées en revue ont contribué d'une façon ou d'une autre à une meilleure compréhension du phénomène de la décision organisationnelle. Notre recherche implique les relations interorganisationnelles, la multitude des acteurs et les facteurs contextuels de la décision. Nous croyons que l'intégration de l'action et des structures, de la communication et de la décision a besoin d'une perspective encore plus intégrative. C'est ainsi que, pour notre exploration de la décision interorganisationnelle en Chine, nous avons emprunté massivement à la théorie de la structuration des concepts et des outils analytiques, tout en restant ouverts aux autres qui nous paraissent pertinentes, quelles que soient leurs origines.

Nous avons choisi la théorie de la structuration pour des raisons suivantes: a) elle propose une nouvelle conception des rapports entre les structures et l'action et rejette les déterminismes objectif et subjectif; b) elle permet de rendre compte de la complexité du processus de la décision en insistant sur la connaissance et la réflexivité de l'agent; c) elle permet de remonter aux actions individuelles pour comprendre les phénomènes sociaux; d) elle permet de réfléchir sur la nature de la décision en tant que pratique localisée. Pour mieux définir le cadre théorique, il est nécessaire de donner un aperçu des idées principales de la théorie de la structuration proposée par Giddens.

### 2.3.1 *La théorie de la structuration : une intégration du structurel et de la pratique*

La théorie de la structuration (Giddens, 1987, Cohen, 1989) est d'abord et avant tout une théorie de la reproduction sociale. Elle centre les recherches sur les rapports entre les systèmes et les structures d'un côté et les pratiques sociales de l'autre, et aussi sur « les modes dans lesquels les systèmes sociaux qui s'ancrent dans les activités des acteurs

compétents, situés dans l'espace et le temps et faisant usage des règles et des ressources dans une diversité de contextes, se produisent et reproduisent dans l'interaction de ces acteurs et par elle » (Giddens, 1987:74). Dans le cadre de ce travail, nous nous contentons de relever les idées de la dualité du structurel, de la réflexivité de l'agent et de modalités de structuration, qui, à notre avis, constituent le noyau de la théorie de la structuration et offrent une perspective ontologique et épistémologique à notre recherche de la décision organisationnelle.

### 2.3.1.1 La dualité du structurel <sup>17</sup>

Différente du déterminisme subjectif ou objectif, la théorie de la structuration postule que les propriétés structurelles des collectivités et l'action organisante présupposent l'un et l'autre dans la même vie sociale (Cohen, 1989:9-10). Le terme « *structure* » a un sens un peu différent de celui qui se trouve dans les écoles structuro-fonctionnalistes. Les structures dans la vie organisationnelle désignent généralement les relations stéréotypées entre les parties d'un système. On les trouve dans les structures de l'organisation, les structures de l'échange, les structures du réseau de communication. Chez les structurationnistes, les *structures* sont définie comme l'ensemble des *règles et des ressources engagées de façon récursive dans la reproduction sociale* et se manifestent à travers les pratiques répétitives des membres d'un *système institutionnalisé* (Giddens 1987; Cohen, 1989; Poole et al, 1986). Cohen (1989) considère les règles comme une forme de connaissances pratiques, partagées par la communauté (p.27). Ces règles que les agents intériorisent par l'expérience servent de base référentielle de la reproduction des régularités pratiques qui contribuent, en retour, à générer ces règles comme des propriétés historiques de la collectivité locale. Banks et Riley (1993) interprètent les ressources

---

<sup>17</sup> Nous utilisons ici le terme du « structurel » dans le sens de « ce qui relève des structures ». Giddens les réfère à des règles et ressources concrètes qui composent les structures (1987 :444).

comme la capacité des agents d'agir sur les conditions sociales des autres et sur le matériel (p.173) : ressources d'autorité et ressources *allocatives*.<sup>18</sup> Il nous paraît évident que l'usage des ressources est directement lié aux règles génératives intériorisées par les agents. C'est dans les interactions répétées et régulières qu'on entrevoit les structures sociales (Hatch, 2000 : 195-196). Quant au *système*, il est composé des *patterns* observables de relations entre les agents et collectivités et de pratiques situées (Giddens, 1987).

Les structurels sont ainsi inférés comme des principes générateurs qui sous-tendent la pratique institutionnalisée des agents sociaux et organisationnels. Elles permettent aux pratiques sociales similaires de persister dans des étendues variables de temps et d'espace, et donnent à ces pratiques un caractère « systémique ». Les rapports des structures et de la pratique se résument en une dualité : *les propriétés structurelles des systèmes sociaux sont à la fois des conditions (média) et des résultats (produits) des activités accomplies par les agents qui font partie de ces systèmes* (Giddens, 1987: 31). Elles sont média parce que les agents s'appuient sur ces règles et ressources pour organiser leurs activités et leurs relations. Par exemple les règles relatives à l'ordre social permettent aux agents de se positionner et d'interagir de façon appropriée dans une collectivité. Elles sont en même temps produits parce qu'elles n'existent virtuellement qu'à travers la connaissance et la pratique des agents. Lorsqu'une règle est appliquée dans un contexte, elle est réactualisée en même temps comme la signification de l'action. Cette dualité *médium - produit*, deux aspects des structures dans une même action, est la clé centrale pour comprendre les relations structure-action. Les structures comme conditions

---

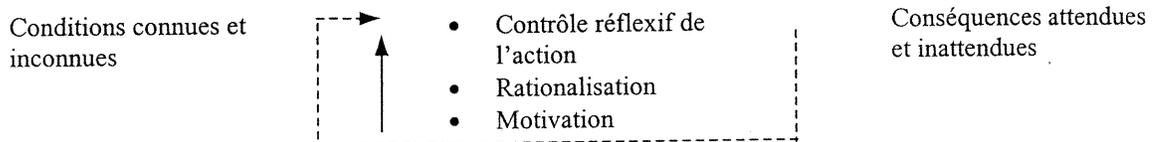
<sup>18</sup> Le terme des « ressources allocatives » est traduit directement de l'anglais *allocative resources*. Ce terme désigne l'ensemble des ressources matérielles par opposition à des ressources non-matérielles (que Giddens classe dans le catégorie de *ressources d'autorité*) dans la génération du pouvoir. Par exemple, la ressource financière sont l'une des ressources allocatives, alors que des règlements juridiques sont des ressources d'autorité.

d'action, ne représentent pas seulement les contraintes, elles rendent aussi les actions possibles (*habilitation*).

### 2.3.1.2 La réflexivité humaine et l'action sociale

On ne peut pas concevoir un système sans les individus, ni la reproduction sociale sans l'action de ces derniers. Dans la perspective structurationniste, l'action humaine - action intentionnelle, habituelle et non-intentionnelle - est une expression de la capacité de connaissance chez Giddens (Banks et Riley, 1993:171). L'agent s'engage dans une action à 3 niveaux: contrôle réflexif, rationalisation et motivation.

**Figure 2.1 Le modèle de stratification de l'agent**



(Giddens, 1987:53)

Par le contrôle réflexif, l'agent est capable d'agir et de réagir en fonction des conditions connues et inconnues, des objectifs fixés et des conséquences attendues et inattendues. À partir de son expérience et de ses connaissances, l'agent a une certaine « compréhension théorique » de la nature de ses activités, et son action est consciemment ou inconsciemment motivée. Mais sa capacité de contrôle est limitée par les conditions résultant des conséquences inattendues de l'action précédente, par le changement du contexte, par les antécédents historiques (y compris des règles socioculturelles) et par la distribution inégale des connaissances et ressources (Poole et Hirokawa, 1986). Cette limite est souvent surestimée par les fonctionnalistes et sous-estimée par les interprétativistes. Pour les structurationnistes, la réflexivité permet à l'agent de mener l'action sous les conditions connues et inconnues et selon une logique développée à partir de l'expérience pour assurer la continuité des pratiques. De cette façon, Giddens se garde

de privilégier l'intentionnalité de l'agent et le rôle des propriétés structurelles trans-historiques du système. Pour lui, ces éléments sont tout aussi importants l'un que l'autre dans le processus de la structuration.

### 2.3.1.3 Les modalités de la structuration

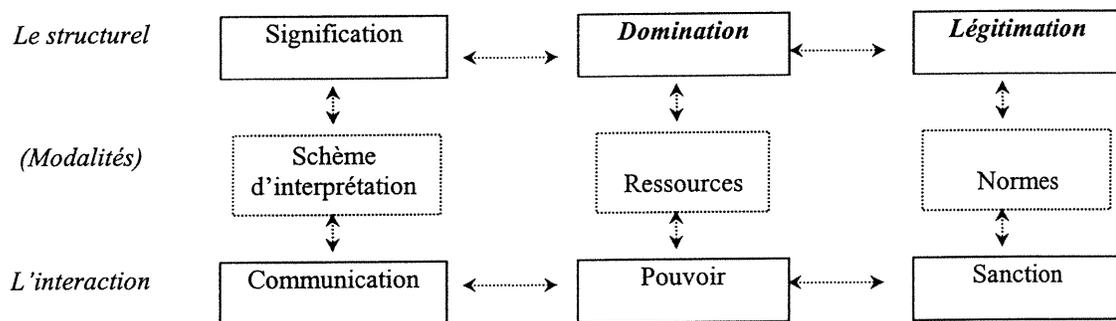
Les propriétés structurelles d'un système institutionnalisé se manifestent de façon récursive dans la pratique concrète des agents comme conditions et produits. Afin d'aider à une meilleure compréhension de la dualité de la structuration, Giddens distingue trois dimensions analytiques du structurel qui implique, chacune, un type d'interaction sociale: les structures de signification dans les activités d'ordre communicationnel; les structures de domination dans l'exercice du pouvoir; et les structures de légitimation dans les procédures de sanction. Dans ce sens-là, les institutions peuvent être comprises comme une constitution de sens, un ordre moral et une opération de relations de pouvoir (Giddens, 1976:104). Le terme *modalité* se réfère à *l'association inhérente entre l'interaction et les structures au cours de la structuration* (Cohen, 1989:241)<sup>19</sup>. Dans la figure 2.1, les flèches à double direction verticale montrent les rapports duels de définition et de recréation des structurels et de l'interaction. Distinctes sur le plan analytique, ces 3 dimensions de la dualité forment un tout sur le plan pratique, telles que signifiées par les flèches à double direction horizontale. Le fait de sanctionner une action selon des normes en vigueur implique naturellement l'exercice du pouvoir et produit un sens pour les agents engagés. Les structurels se médiatisent mutuellement. De même, toute analyse de l'aspect sémantique des structures implique naturellement les ressources et les règles.

---

<sup>19</sup> Cohen (1989) explique que les schèmes interprétatifs sont en même temps la connaissance mutuelle dans l'interaction et l'aspect sémantique des règles dans la structure de signification. De même, les ressources peuvent être vues comme les ressources structurales et les compétences des agents de réaliser leurs finalités. (pp.240-4)

Contrairement à la plupart des études interprétatives, Giddens attire l'attention sur les régularités de la praxis, sur les pratiques routinières des agents comme *institutions sociales*.<sup>20</sup> Mais il faut distinguer les propriétés structurelles chez Giddens de celles qu'on trouve chez les fonctionnalistes: les structures de significations, de domination et de normes n'existent qu'en trace mnésique et ne sont constituées que par les pratiques situées dans le temps et l'espace.

**Figure 2.2** Les 3 dimensions de la dualité de la structuration



(Giddens, 1987: 78)

### 2.3.2 Des implications sur la recherche de la décision organisationnelle

Plusieurs se sont servis de la théorie de la structuration comme ontologie pour étudier la pratique sociale (ex. la communication chez Banks et Riley, 1993). En 1986, Hirokawa et Poole ont rassemblé plusieurs auteurs dans un ouvrage pour proposer une relecture du processus de la décision de groupe à la lumière de la dualité de la structuration.<sup>21</sup> Par exemple, Poole et Doegler tentent d'intégrer les facteurs causaux à la réflexivité des agents dans la décision de rénovation technologique (1986: 27). Selon eux, le

<sup>20</sup> Ici, les institutions sociales chez Giddens se réfèrent plutôt aux pratiques routinisées et situées accomplies ou reconnues par les membres d'une collectivité, au lieu de l'organisation sociale.

<sup>21</sup> Lire aussi Poole et DeSanctis, 1990.

développement de la décision est déterminé par deux forces conjointes: un modèle structurel de base et une série de facteurs contingents. La première force concerne le processus même pour accomplir la tâche : la définition du problème, la recherche de la solution... Elle sert de paramètres pour le développement de la décision. La seconde force, ce sont les conditions qui influencent le processus : la nature de la tâche, la structure organisationnelle de groupe... L'interaction détermine les produits du groupe et constitue le locus de l'appropriation des structures technologiques et contextuelles de groupe par les membres. Ces auteurs suggèrent que les variables du contexte et de la technologie sont médiatisés, interprétés et reconstruits par les agents dans le processus d'appropriation en vue de la décision. Leur étude a conclu que les *patterns* de l'interaction décisionnelle sont générés par l'usage de deux structures profondes - la représentation de la tâche à accomplir et les règles pour maintenir la cohérence discursive.

Dans le même ouvrage, Seibold et Meyers ont examiné l'argumentation dans la décision de groupe comme une pratique sociale que l'on pourrait analyser selon les trois modalités de la structuration. Ils ont démontré que le besoin de décision, né des conditions telles que les contraintes du temps et la pression externe, peut engendrer le besoin de certains arguments et que l'argumentation qui se sert d'une règle telle que le principe de la majorité peut les renforcer (reproduire) afin de préparer le chemin pour les décisions ultérieures (Seibold et Mayers, 1986: 133-155).

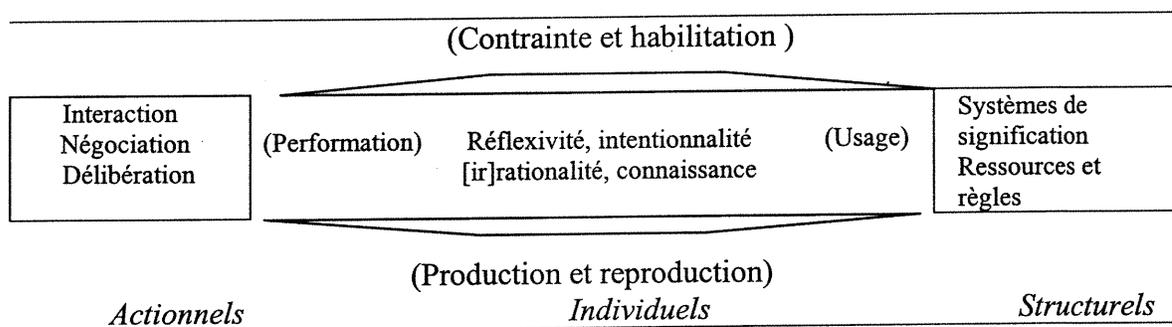
*« The decision-making system has a pattern because it is structured: Members use rules and resources to create and maintain the decision process, and the path the decision takes can be explained in terms of how members use these structures and the constraints that the structures place on what members can do. » (Poole and Doelger, 1986:46).*

L'approche de la structuration est elle-même une tentative de réconcilier les facteurs matérialistes et idéalistes dans la reproduction sociale (Cohen, 1989:40). La frontière avec les courants fonctionnalistes et herméneutiques n'est jamais très nette dans la recherche

empirique. Donc, proposer une lecture structurationniste représente non seulement un travail théorique, mais surtout une reconceptualisation du processus et des efforts méthodologiques. Le modèle de Poole et DeSanctis (1990) a repris des concepts tels que *l'adaptation, les variables et l'appropriation*, les concepts de connotation fonctionnaliste. Surtout le dernier semble plutôt un acte extérieur aux relations contexte-action. Banks et al, (1993) leur reprochent de s'éloigner ainsi de la dualité de la structuration de Giddens. Pour nous, la confusion provient surtout du caractère intégrateur de la théorie de la structuration.

Résumant les contributions de différents auteurs à l'étude structurationniste de la décision, nous proposons une interprétation épistémologique du processus de la décision organisationnelle:

Figure 2.3 Une interprétation épistémologique de la pratique de la décision organisationnelle



Nous plaçons la réflexivité et la rationalisation des agents au milieu du schéma comme la jonction du structurel et de l'actionnel, sans toutefois leur accorder la primauté l'un sur l'autre. Les activités humaines sont le locus de la structuration. Mais la pratique de la décision est structurée et structurante du fait que les agents vivent en institution sociale et puisent les sources dans les systèmes de significations, dans la distribution des

ressources qui génèrent des relations de pouvoir ainsi que dans les règles qui sous-tendent la normativité de la pratique. Ces dimensions structurelles historiquement constituées servent de conditions (habilitation et contraintes dans le vocabulaire de Giddens) à l'interaction des agents et rendent possible la décision organisationnelle. En même temps ces propriétés structurelles du système sont réactualisées, reproduites et même redéfinies dans la pratique grâce à la connaissance et au contrôle réflexif des agents.

## 2.4 Conclusion du chapitre

Puisant dans la richesse de la littérature sur l'organisation, sur la décision organisationnelle et nous inspirant de la théorie de la structuration (Giddens, 1987; Cohen, 1989, Poole et al., 1986; Poole et DeSanctis, 1990; Banks et Riley, 1993), nous proposons quelques prémisses théoriques à partir desquelles nous allons examiner notre cas du processus menant à la décision de relocalisation d'une usine de Shanghai.

### I.

D'abord, bien que la décision interorganisationnelle soit un processus impliquant les relations entre les organisations, il s'agit bien d'un « micro-processus » entre les agents. La théorie de structuration permet de relier l'interaction des agents avec les structurels en tant que principes générateurs des actions quotidiennes grâce au concept de la dualité du structurel. En fait, si nous plaçons l'agent au milieu de l'action et des structures (voir figure 2.2), c'est parce que l'agent est le sujet de l'action et de la connaissance des structurels. Il n'y aurait pas de décision sans les agents. Dans la perspective structurationniste, les agents sont rationnels (capables de donner une raison et une cohérence à leur action), réflexifs (capables de réagir aux conditions et conséquences connues et inconnues de l'action) et compétents (avoir une connaissance des structures et une capacité de les faire valoir dans l'interaction de la façon qu'il croit la plus

appropriée). La capacité des acteurs dans la théorie de la structuration de Giddens est telle que plusieurs lui ont reproché de ne pas avoir tenu compte des contraintes de l'environnement et d'être trop subjectiviste. En fait, comme la compétence de chacun de faire valoir des ressources et règles est variable, les contraintes des structures sur les agents varient aussi. Mais nous sommes d'accord avec Lemaitre-Rozencweig sur un point : « Aussi serrée que soit la situation, l'individu n'a jamais, ou rarement, une seule solution qui s'impose à lui inéluctablement » (1986: 32). La réflexivité de l'agent lui permet d'agir sur le contexte autrement que de s'y adapter. Donc, cette liberté relative appartient bien à l'agent qui saurait en tirer le "mieux".

Par ailleurs, souligner la réflexivité de l'agent ne signifie pas l'acceptation du subjectivisme. L'impact des contraintes des structures est dans l'action. Simon (1976b) dit que la recherche sur la décision ne doit pas se limiter à la lecture de la décision même, mais s'étendre sur les différents contextes (conditions, facteurs influents). Il a raison si on considère que ces derniers constituent la toile de fond sur laquelle le sens d'un choix est compris, interprété et constitué. Mais l'influence de ces facteurs externes sur la décision ne se fait que par le biais de la perception et de la traduction des agents. Ces agents sont socioculturellement situés et prédisposés. Leur pratique porte inévitablement des empreintes de la culture du lieu. Malheureusement, cet aspect n'est pas suffisamment abordé dans la littérature que nous avons révisée. Cependant, nous croyons que la discussion de la dualité du structurel nous permet d'affirmer la chose suivante : les valeurs sociales et la philosophie de la vie du lieu prédisposent les agents locaux à la pratique sociale et participent activement à la décision.

## II

Les positions sociales sont conçues comme des "lieux de fonction" dans un réseau de relations institutionnalisées du point de vue structuraliste. La perspective

structurationniste les définit comme des identités sociales porteuses de prérogatives et d'obligations (Giddens, 1987). Cohen (1989) suggère que ces identités sociales peuvent être révisées en termes de pratiques positionnelles (*position-practice*) pour servir de liens entre les structures et les agents (pp. 209-210). Et chaque pratique positionnelle doit être perçue en relation avec d'autres et dans « une série articulée de modes d'interaction reproduits dans un contexte social particulier et sur une période de temps déterminée » (Cohen, 1989:87. Notre traduction). Ce point est important pour nous, car la décision organisationnelle est née de l'interaction entre les agents qui se repèrent par leurs identités organisationnelles.

### III

Bien qu'un processus puisse être conceptualisé théoriquement en étapes d'identification, de renseignement, de délibération et de solution, les études suggèrent que toutes ces activités peuvent avoir lieu en même temps et dans un ordre différent (ou répétitif) (Mintzberg et Theoret, 1976; March et Olsen, 1988), et qu'elles sont diluées avec tout le reste des activités fonctionnelles de l'organisation. Souvent, l'identification (ou la définition) d'un problème est déjà une décision en elle-même. Nous soutenons la thèse selon laquelle la décision est dans la délibération et émerge de l'interaction sociale. Donc, l'important c'est le processus constitutif et non le moment de la décision. La question serait de trouver la façon de décomposer ce processus pour percevoir les constituants au cours de l'interaction des agents.

### IV

Analyser la pratique de la décision à partir d'une perspective communicationnelle ne devrait pas se limiter au décodage de la signification sémantique de la décision. Nous

utilisons le concept de la communication comme un processus de construction-déconstruction du sens par l'interaction sociale. Si la décision organisationnelle est un construit social, elle devrait être négociée par les agents locaux dans leur langage et dans leur système de sens. Le système de sens, en tant qu'un produit intersubjectivement constitué, est le passage obligé de l'impact des facteurs structurels, contextuels et humains sur la constitution de la décision. En ce sens, notre approche communicationnelle consistera à examiner la construction et la négociation du sens à travers les interprétations des agents locaux, donc, une approche pragmatique de la communication.

### CHAPITRE 3

## STRATÉGIE DE RECHERCHE

Rappelons que notre problématique consiste à étudier les rapports action-structures dans un processus de décision interorganisationnelle à Shanghai et à découvrir les caractéristiques locales du processus à travers les modalités de la pratique des agents sociaux en interaction. Les méthodes de collecte et d'analyse des données seront adéquates tant qu'elles permettront de parvenir à ces fins.

Souvent, ce qui détermine la méthode n'est pas l'objet, mais plutôt le paradigme ou la perspective théorique du chercheur.<sup>22</sup> Il existe deux grands courants de méthodologie associés à deux perspectives épistémologiques de la réalité sociale dont nous avons parlé dans le chapitre précédent. D'un côté, la méthode classique inspirée du paradigme positiviste scientifique cherche à conceptualiser les faits sociaux comme une réalité objective et suppose que les conclusions sont généralisables. Dans l'optique de cette approche, les chercheurs se croient capables de décrire les lois générales de l'objet et de les analyser d'une façon logique et rationnelle selon des règles objectives. Ils privilégient la représentativité de l'échantillon et l'analyse quantitative des données ainsi obtenues. De l'autre côté, la pensée interprétative postule qu'il n'y a pas une seule réalité, mais des réalités. Les chercheurs de cette approche essaient de découvrir les façons dont les agents sociaux créent leur réalité partagée. Ils donnent naturellement la primauté à la collecte et à l'analyse des symboles et des actes langagiers des agents sociaux.

---

<sup>22</sup> Lire Morgan, *Beyond Method*, 1983.

Une différence fondamentale entre ces courants de pensée est la position du chercheur par rapport à l'objet. Pugh (1983), partant de sa position positiviste, croit que l'on peut appréhender de l'extérieur un phénomène social et que le chercheur est capable d'en produire une connaissance objective et universelle. Denzin (1983), Jones (1983) et Smircich (1983) affirment respectivement que le chercheur doit participer au processus social étudié et utiliser des concepts des agents sociaux pour dévoiler la nature du processus. Autrement dit, le chercheur ne peut que partager la connaissance au lieu de la produire objectivement.

### 3.1 Méthode d'investigation et construction des données

Notre choix de la méthode de la collecte des données est déterminé par 3 facteurs : la perspective théorique, les objectifs que ce travail cherche à atteindre, et finalement l'accessibilité du terrain.

Deux prémisses tirées de la théorie de la structuration nous ont guidés dans notre choix. D'abord, *les agents réflexifs et compétents sont capables d'interpréter et de rationaliser leurs actions*. Ensuite, *les structures n'existent qu'en trace mnésique chez les agents et ne se reproduisent qu'à travers leurs activités quotidiennes*. Toutes les deux placent les agents au centre de la médiation des structurels<sup>23</sup> dans la pratique. Donc, une méthode appropriée devrait permettre de collecter les données susceptibles de refléter la traduction et l'usage récursif par les agents des ressources et des règles dans le processus étudié. Deux méthodes nous semblent convenir à cette tâche : observation participante et entrevue approfondie.

---

<sup>23</sup> Pour la définition du mot « structurel », voir le chapitre 2 (résumé de la théorie de la structuration).

Ces deux méthodes donnent accès à deux types de données. L'observation participante, méthode privilégiée notamment de l'anthropologie, permet au chercheur d'obtenir, sans intermédiaire, les données de première main non seulement de l'interaction entre les agents, mais aussi du cadre dans lequel elle se déroule. Cependant, dans notre cas, l'observation directe n'a pas été possible étant donné que le processus étudié avait pris fin avant le début de notre enquête. Nous avons été obligés de nous tourner vers la deuxième méthode, l'entrevue approfondie. Cette méthode consiste à accéder à la réalité sociale à travers les interprétations des agents. L'intérêt de cette méthode est explicité par G. Jones (1983) sous le concept de « récit de vie » (*Life history*):

*« These accounts document the relationship between an individual and his or her social reality; they describe the ways individuals interpret and define the contexts in which their lives have been acted out and the meaning their participation had for them. (152)*

Sans adhérer totalement à la position épistémologique de Jones, nous trouvons dans la forme de récit de vie une méthode d'investigation fort intéressante. Dans un cas d'études qu'est le nôtre, nous avons besoin de reconstituer non seulement le processus chronologique au cours duquel les agents qui représentent différentes organisations interagissent pour faire émerger la décision, mais surtout le processus par lequel les agents rationalisent leurs actions, interprètent le contexte et font valoir des ressources et règles perçues comme disponibles et applicables.

En aucun cas, l'observation participante et la forme de récits de vie ne s'excluent l'une et l'autre. Si l'observation directe était impossible dans notre cas, de nombreux

chercheurs combinent parfaitement les deux méthodes dans leurs études.<sup>24</sup> En fait chaque méthode a ses avantages et ses insuffisances.

### *3.1.1 Les avantages et les limites des récits de vie*

Comparée à l'observation participante, l'entrevue approfondie présente plusieurs avantages, mais aussi des inconvénients pour l'analyse du cas, ce que nous pouvons résumer ainsi :

1. Différents de l'observation participante qui saisit l'interaction « en train de se faire », les récits offrent une interprétation plus globale et mieux réfléchie du processus vécu par les agents impliqués. En racontant leur histoire de la décision, ils interprètent les conditions, notamment les facteurs significatifs qui influencent leur choix, et expliquent les stratégies et les actions entreprises dans le processus. Ce qui nous paraît extrêmement important et utile pour étudier un long processus interorganisationnel et notamment pour accéder à des facteurs qui influencent les comportements décisionnels des agents, mais qui ne sont pas visibles à l'observation directe.
2. La décision interorganisationnelle est une pratique multipartite. Les récits de décision peuvent nous offrir une carte plus précise

---

<sup>24</sup> Un bon exemple est une étude de Pettigrew sur un processus de décision organisationnelle. Il a mené des interviews approfondies sur une période à laquelle il n'avait pas pu assister et fait de l'observation participante dans la seconde période. Physiquement impossible de participer à tous les moments d'interaction, il a dû compter aussi sur des récits des agents même pendant sa présence dans la compagnie étudiée.

des arguments, représentations et rationalisations de la part des agents venus de différentes organisations. À travers leurs interprétations positionnées, nous pouvons élucider les rapports entre les contraintes et des habilitations structurelles reliées à leur position, les stratégies d'action adoptées, ainsi que la convergence et la divergence des perspectives à l'égard du problème à résoudre. Bref, les entrevues approfondies font apparaître la *différence*, source de la dynamique de l'interaction dans la constitution de la décision.

3. Les récits permettent de mettre en valeur la notion du processus comme une construction progressive de sens qui mène à la décision. Pour rejoindre notre conception de la décision organisationnelle, le processus est plus important que le moment de décision.<sup>25</sup> Comme l'a soutenu O'Conner (1997), la décision est dans le processus. Presque tous les théoriciens de la décision d'aujourd'hui s'accordent sur ce point, peu importe leur tendance théorique. Mais un processus étalé dans une longue période de temps et dilué dans la pratique quotidienne des agents s'avère extrêmement difficile à isoler du reste de la vie organisationnelle pour un observateur venu de l'extérieur. Mais les agents locaux semblent avoir moins de difficultés pour « recoudre » en une seule pièce les événements et les interactions qui contribuent au choix. Ainsi, les comptes rendus des agents impliqués constituent un moyen idéal pour reconstituer la décision en tant qu'un processus.

---

<sup>25</sup> Ce moment apparaît dans beaucoup d'études sous forme du choix, de la résolution du problème, ou comme une étape dans les modèles linéaires ou multilinéaires.

4. Si les structures sociales engagées de façon réursive dans l'interaction se manifestent dans les micro-processus tels que les épisodes de l'interaction entre les agents co-présents (Poole et Doelger, 1986), elles peuvent être observées à travers les interprétations des agents appartenant à la même communauté culturelle. Dans leurs récits, les agents interviewés renvoient systématiquement des actes particuliers au système global de la pratique sociale. Par exemple, après avoir raconté un épisode d'interaction, ils essaient toujours de l'interpréter en référence avec les pratiques habituelles et les normes du lieu et de l'époque.

Les données ainsi recueillies peuvent « *légitimement être pris pour les données sur (a) la réalité sociale étant construite à travers les activités des acteurs, et sur (b) le sens du phénomène social comme résultat de la construction et de la négociation de leurs interprétations.* » (Holy, 1987:6. Notre traduction).

Aucune méthode n'est parfaite. La limite des récits, c'est principalement le décalage du temps par rapport au vécu. Des entrevues ayant été menées un certain temps après le déroulement du processus, le regard rétrospectif pourrait produire une interprétation différente de celle que les agents auraient eue dans la situation de la décision. D'abord, avec le recul dans le temps, les agents ne retiennent que « les éléments plus significatifs » et oublient les autres. Il s'agit d'une limite cognitive.

Ensuite, les récits pourraient être volontairement sélectifs. Ils peuvent éliminer ce que les auteurs croient insignifiant ou simplement ce qu'ils ne veulent pas mentionner. Ils peuvent aussi éliminer l'émotionnel et, souvent, l'intuition. Pourtant, l'émotion et l'intuition sont reconnues comme des facteurs importants qui motivent le choix. Mintzberg (1982) soutient que la décision organisationnelle est intuitive dans une large

mesure. D'ailleurs, les interviewés peuvent chercher à « mieux » justifier le choix du passé : ces relations entre justifications et actions entreprises ne s'établissent qu'*a posteriori* (Weick, 1969). En ce sens, on peut reprocher à la méthode des récits de décision d'être « trop rationaliste ».

Malgré ses limites, l'entrevue approfondie nous paraît pertinente pour l'étude du processus de Shanghai. Les interviewés sont les mieux placés pour décrire le processus, car c'est de leurs propres expériences qu'ils parlent. Les différentes interprétations entre les récits prolongent, en quelque sorte, l'interaction du temps passé : on réactualise par la narration les événements et les objets du passé. Nous pensons que ces témoignages, mieux réfléchis, présentent toujours une grande valeur pour notre analyse, même s'ils ont été recueillis dans un autre temps et dans un autre contexte que ceux de la décision.

### **3.1.2      *La constitution du corpus et l'entrevue***

Qui devrions-nous interroger? L'échantillonnage est une question importante dans les sciences sociales. Traditionnellement, la représentativité est une préoccupation principale de chercheurs lors de la constitution du corpus pour que les conclusions soient généralisables. Il faut que l'échantillon reflète fidèlement la composition de l'objet étudié. Chez d'autres chercheurs, notamment ceux qui explorent en profondeur un cas particulier, la représentativité du corpus n'est plus une question si préoccupante. Notre objet de recherche est un processus social qui implique de nombreuses organisations. Nous nous intéressons à un autre type de représentativité : que le corpus puisse refléter les différentes perspectives organisationnelles. Partant de ce principe, nous avons cherché des agents « représentant » les différents organismes qui ont contribué à la décision. Le corpus a été constitué des agents choisis à cette fin selon les critères de l'accessibilité – certains ont refusé de nous ouvrir la porte - et de la connaissance du processus.

Bien que nous ne procédions pas à l'entrevue avec questionnaire, nous avons formulé, à partir de l'information sur le projet, des questions comme fil conducteur pour nous guider dans les entrevues (voir l'annexe II). Nous avons mené, dans le cadre de ce travail, une vingtaine d'entrevues approfondies: onze d'entre elles avec les agents directement ou indirectement impliqués dans le processus en question, le reste avec les agents sociaux qui connaissent ce genre de processus et qui offrent une interprétation explicative pour notre compréhension (voir l'annexe III). Ce deuxième groupe d'agents, nous les citerons dans ce travail sous l'appellation «agents spécialistes ».

Vu la limite du corpus constitué et la limite cognitive de l'interprétation des agents interviewés, nous avons consulté, parallèlement, des documents écrits relatifs au projet et susceptibles de refléter le contexte du processus et de permettre de situer les interprétations des agents sociaux. Nous avons utilisé la presse locale, des documents internes (dont la quantité est très limitée) et d'autres publications (comme des livres et des articles sur la réforme et la structuration industrielle de la ville). Certaines des données que nous avons ainsi obtenues ont été réinvesties dans les entretiens pour une ré-interprétation de la part des agents locaux. Les entrevues nous ont permis, avec la documentation écrite, de reconstituer un *récit de la décision contextualisée à multi-perspectives*.

### **3.2 Méthode et grille d'analyse**

Les récits sont les interprétations du processus de décision par les agents locaux. Ils parlent de leurs expériences, de leurs croyances, de leurs perceptions de la réalité et de leur conception de la décision. Le travail du chercheur est de ré-organiser ces données et de mettre en évidence les relations entre les éléments de façon à répondre aux questions

de la recherche. Comme le démontre la triple analyse d'Allison de la décision relative à la crise de Cuba<sup>26</sup>, il n'y a jamais une seule façon d'expliquer un processus de la décision. La thèse dépend largement de la perception, de la perspective et de la méthode analytique adoptées du chercheur. Sans prétendre que notre interprétation sera supérieure à celles des agents, nous croyons qu'elle s'en distingue par la différence de positions entre le chercheur et les agents locaux. En fait, il est inutile de rappeler que l'interprétation du chercheur est aussi un processus narratif de création, et jamais une duplication de l'objet.

À partir des récits, nous avons obtenu des épisodes d'interaction en mode de *l'animation suspendue* (Cohen, 1989). Les épisodes importants seront examinés en termes de l'étendue du réseau, des moyens mobilisés et des transactions accomplies. Ces « images fixes » du processus nous permettront d'identifier, sous différents angles, les ressources et règles engagées par les agents à des moments différents dans l'interaction, et de repérer le rôle des relations interorganisationnelles en tant que conditions et résultats de la pratique de la décision. Nous voudrions voir par là comment les rationalités et les contradictions sociales sont vécues et représentées, quels facteurs structurels interviennent, influencent et se réactualisent au cours du processus et comment les agents se les approprient pour influencer la décision. Pour cela, nous allons procéder, dans la deuxième partie du travail, à une décomposition du processus susceptible de refléter ces différents facteurs et différentes perceptions dans les épisodes d'interaction.

---

<sup>26</sup> En 1971, Graham Allison a publié une étude sur la décision du gouvernement américain lors de la crise du missile au Cuba. Dans cette étude, il essaie de construire les différents réels de la décision par des paradigmes analytiques différents. Soit considérer le gouvernement comme un acteur rationnel, ce qui donne une explication rationnelle linéaire; soit considérer le gouvernement comme un conglomérat d'organisations non homogènes, ce qui donne un processus de coordination partielle systémique. Soit, considérer les leaders du gouvernement comme un groupe de joueurs politiques, ce qui donne un modèle des jeux de négociation. Les effets combinés de cette multi-méthodologie permettent de mieux cerner les modes de structuration progressive des sous-systèmes entre eux.

Cela va sans dire que les résultats ainsi obtenus ne sont pas des lois universelles. Cependant, après la phase descriptive, nous accordons une attention particulière à la recherche des régularités ou des principes plus ou moins généraux qui caractérisent, dans une certaine mesure, la *décision chinoise*.

### 3.2.1 *La grille d'analyse*

Afin d'identifier la « *nature organisée* » du monde social à partir des récits de vie, Jones (1983) a établi 5 critères pour juger la justesse descriptive de l'analyse (pp. 153-4). Ils sont principalement basés sur les expériences, l'action, l'homme culturel et le contexte.

Nous n'avons pas de critères d'évaluation préétablis et nous n'utilisons surtout pas les termes « les variables dépendantes et indépendantes », car ceux-là ont une connotation déterministe. Nous focalisons l'analyse sur les expériences de ces agents dans le processus de décision en qualité de l'homme organisationnel, politique et culturel que nous allons définir ici. Quant aux autres concepts analytiques, nous allons les définir au fur et à mesure du progrès de l'analyse. Le côté individuel des agents est certainement aussi important que les autres. Cependant, il nous est impossible, dans le cadre de ce travail, d'aller chercher les impacts de leur vécu et de leur personnalité sur leurs comportements organisationnels.

*Agent organisationnel*: L'agent dans une interaction interorganisationnelle est d'abord un représentant de son organisation. Le concept désigne le transfert des attributs formels de l'organisation sur l'agent dans l'exercice de sa fonction. Dans le processus de décision, l'agent comme participant et contributeur de l'émergence de la décision, s'identifie par son organisation et se réfère à ses responsabilités formellement définies. Il s'approprie cette qualité de

représentant ou de porte-parole qui l'habilite – et le contraint bien sûr - , et agit à partir de sa perception des obligations et des vocations organisationnelles. Nous entendons par cette qualité un positionnement de l'agent dans le système interorganisationnel.

*Agent politique:* Si les attributs organisationnels exigent de l'agent qu'il agisse en fonction des normes et des règlements tels que définis par la nature de l'organisation, l'agent politique cherche plutôt un autre chemin dans l'accomplissement de son travail, celui de la manipulation des relations de pouvoir. L'agir individuel, quelle que soit sa position, ne peut pas faire fi des habitudes même si celles-ci contredisent les règles formelles en vigueur. L'agent doit jouer le jeu et cherche à s'imposer ou à réagir en mobilisant des ressources d'autorité disponibles et en créant des alliances. Sur le plan normatif, il se réfère plutôt aux règles informelles, à la pratique courante et à la volonté des supérieurs. Le processus de décision organisationnel est un processus social. La « morale sociale » influence indéniablement le choix de stratégie de l'agent ainsi que ses jugements de tous les jours. Il faut dire que la distinction entre l'agent organisationnel et l'agent politique n'est jamais nette car ils cherchent les ressources et les moyens l'un dans l'autre. Ce sont deux qualités de l'agent social qu'il cherche à réconcilier. Ces deux qualités entretiennent une relation complémentaire, parfois opposée. Dans bien des cas, l'agent politique l'emporte sur l'agent organisationnel dans l'interaction interorganisationnelle. Car il s'adapte mieux aux jeux de négociation.

*Agent culturel:* Tout agent spatio-temporellement situé est aussi culturellement prédisposé. Nous n'avons aucune intention d'ajouter une autre définition au concept de la culture. Nous le prenons au sens plus large du terme: le système de valeurs et de représentations propres à une communauté culturelle et résultant

de la tradition et de l'hybridation. Alors sont de l'ordre culturel les interprétations et les significations que les agents attribuent à tous les signes perçus et les valeurs qui organisent ces perceptions (Lemaitre-Rozencweig, 1986 :143). Certaines études culturalistes adoptent une « approche historique », cherchant à justifier des phénomènes sociaux d'aujourd'hui par la pensée philosophique ancienne<sup>27</sup>. Dans le cadre de ce travail, la dimension culturelle de la pratique de la décision sera examinée dans ses relations avec l'*habitus*<sup>28</sup>, les valeurs partagés, le savoir pratique et les représentations collectives de la société d'aujourd'hui, « toile de sens » (*Web of meaning*)<sup>29</sup> sur lequel les agents sont suspendus.

Il faut dire que la distinction des trois dimensions de l'agent en tant que macroacteur<sup>30</sup> est simplement une nécessité analytique, donc arbitraire. Elles constituent la toile de fond sur laquelle nous allons examiner la pratique de la décision interorganisationnelle chinoise dans son contexte et son environnement. Nous rejetons toute forme de déterminisme mécanique dans l'interprétation et proposons de reconceptualiser l'interaction en vue de la décision en un processus de définition mutuelle et continue entre les agents et de médiation des propriétés structurelles des relations interorganisationnelles. Par cette reconceptualisation, nous allons essayer d'y trouver la nature organisée du cas et par là, de la décision interorganisationnelle du lieu, d'expliquer comment les structures s'articulent et se reproduisent dans l'interaction des agents et

---

<sup>27</sup> Par exemple, on essaie d'expliquer, de façon un peu arbitraire, les comportements et les relations organisationnelles en Chine d'aujourd'hui par le concept confucianiste de *Wulun* (Chen et al., 1994), alors que le sens du concept est largement ignoré par les agents sociaux.

<sup>28</sup> Bourdieu et al. , (1970): "L'*habitus*: produit de l'intériorisation des principes d'un arbitraire culturel capable de se perpétuer en l'absence de l'autorité pédagogique et de perpétuer, dans les pratiques, les principes de l'arbitraire intériorisé."(p. 47)

<sup>29</sup> Geertz, *The Interpretation of Culture*. 1973.

<sup>30</sup> Le terme a été utilisé par Taylor (1993a) citant Latour et Callon (1980), pour désigner l'agent organisationnel par opposition à « microacteur » qui est le côté individuel de l'agent.

d'offrir une interprétation adéquate de la décision chinoise comme une pratique spatio-temporellement située.

*« The structurational perspective involves piecing together a complex picture of interaction from different analytic "cuts", some quantitative and some qualitative. This is an involved process, but the result is a richer, more flexible account than those provided by general purpose interaction coding systems. Moreover, the account is integrated by an overarching theory of interaction. » (Poole et al. 1986:263)*

En résumé, l'analyse structurationniste nous paraît bien adéquate pour notre recherche puisqu'elle permet effectivement:

1. de repenser la décision interorganisationnelle comme un lieu de structuration d'une des propriétés structurelles et de la pratique.
2. de replacer la culture locale dans l'interprétation de la pratique des agents.
3. de reconceptualiser la décision comme un processus d'interaction constitutive de la décision et de nous débarrasser complètement de la linéarité traditionnelle.

**PARTIE 2.**  
**LE CAS ET LA DÉCOMPOSITION DU CAS**

*...l'analyse des processus par lesquels les décisions sont prises et des interactions auxquelles elles donnent lieu entre les acteurs de l'entreprise permet de pénétrer au cœur de l'organisation, de comprendre les jeux de pouvoir entre ses membres, leurs normes d'action, leurs intérêts.*

*Nadine Lemaitre-Rozencweig (1987)*

Le processus étudié porte sur la relocalisation d'une usine de produits laitiers à Shanghai (l'Usine). Il impliquait plusieurs organisations administratives, politiques, scientifiques et industrielles pendant une période de 20 ans (1975-1994). L'intérêt d'un tel cas de décision est non seulement son étalement dans le temps mais aussi son étalage dans l'espace<sup>31</sup>. Pour nous, il est représentatif des principes de la décision interorganisationnelle en Chine.

Il s'agit d'une petite entreprise d'État (environ 1500 employés), mais d'une importance majeure dans la vie locale: elle occupe 50% du marché du lait en bouteille de Shanghai et 30% du lait en carton. Fondée dans les années 30, c'est la plus importante des usines de traitement de lait de la métropole. « *Le moineau, quoique petit, a tous les organes internes,* » dit un dicton chinois. Son processus de relocalisation n'est pas moins complexe comparé à ceux de certaines grandes entreprises. En 1975 (début du processus), Shanghai pratiquait encore le système de distribution par ration (*PingPiaoGongYing*) pour le lait comme pour d'autres produits de nécessité de la vie tels que le riz, l'huile

---

<sup>31</sup> Nous utilisons le mot "espace" pour désigner la dimension relationnelle entre les organismes (le centre, la périphérie, l'alliance, les réseaux, les canaux de communication...), ainsi que la dimension structurelle (les rapports des ressources...). Donc, il est virtuel.

végétale et les produits de soja, etc. Puisque l'offre était loin de répondre à la demande de la population, le lait était distribué uniquement selon la nécessité : les familles avec des jeunes enfants et des bébés avaient droit au lait frais. En 1994 (fin du processus), la consommation du lait était complètement banalisée. Le lait n'était plus un produit rare. De 1975 en 1994, la structure économique a évolué; les rapports organisationnels, notamment ceux du gouvernement avec les entreprises d'État, ont aussi connu d'importants changements. Une étude structurationniste d'un tel processus devrait examiner en même temps l'interaction entre les agents organisationnels et le contexte social dans lequel se déploie l'interaction. Donc, l'évolution du cadre dans lequel a eu lieu le processus est une autre raison pour que le cas nous intéresse.

La constitution du processus de la décision est basée principalement sur les entrevues que nous avons menées avec des agents qui y ont participé. Les données recueillies seront organisées, et plus tard analysées, selon les axes du temps et de l'espace. L'axe « temps » implique le développement temporel du processus de la décision: le processus chronologique irréversible et les processus simultanés et réversibles (reprise des cycles selon le modèle de Mintzberg). C'est une conception classique du processus. Le temps est le repère du progrès *début* → *fin*. L'axe « espace » désigne l'espace virtuel dans lequel ont lieu les interactions et les transactions entre les acteurs organisationnels. Selon cette conception, les organisations sont perçues « géographiquement » situées en fonction de leurs qualités, compétences respectives et de leurs perspectives. Si l'intérêt de la conception temporelle du processus est de faire ressortir le processus de décision dilué dans l'ensemble des activités sociales, celui de la représentation spatiale est de permettre de cartographier les transactions et d'établir des corrélations entre le processus et les facteurs externes qui lui sont reliés.

## CHAPITRE 4

### RÉCIT DU PROCESSUS ET SON CONTEXTE

#### 4.1 Enquête sur terrain

Le cas a été choisi en été 1995 lors d'une pré-enquête sur place. Après des démarches auprès plusieurs entreprises locales, nous avons pu obtenir des rencontres avec des agents responsables de l'Usine et de la Société par l'intermédiaire d'amis sur place. En Chine, les entreprises et l'administration publique manifestent une certaine méfiance à l'égard des études proposées par des canaux non officiels, de peur que l'imperfection et des erreurs de travail soient dévoilées au public, notamment à l'« étranger » (*wairen*). Ce qui est souvent illustré par le double discours des agents sociaux: l'un pour l'ami (*zijiren*) et l'autre pour le *wairen*. Donc, la réussite de l'enquête dépend, dans une large mesure, de la confiance établie entre le chercheur et les interviewés. Le rôle de l'intermédiaire est incontournable dans l'enquête. Ces premières rencontres nous ont permis de cerner l'ampleur et la longueur du processus de décision menant à la relocalisation de l'Usine.

En été 1997, à partir des récits de la décision relatés par les agents de l'Usine, nous avons établi une liste des organisations impliquées ou consultées dans le processus: l'Usine, la société d'État responsable de l'Usine (la Société), le bureau municipal de tutelle (le Bureau), la Commission agricole, la Commission de construction, la Commission de planification, l'Agence nationale du contrôle des comptes (L'Audit national), le Bureau municipal du contrôle des comptes, l'Agence municipale pour la protection de l'environnement (l'Environnement Shanghai), le Bureau municipal des

plans d'urbanisme (l'Urbanisme Shanghai), le Bureau de la santé publique (la Santé publique), le Bureau municipal des propriétés immobilières et foncières, la mairie de l'Arrondissement X, l'Institut de planification urbaine, la Bibliothèque municipale, le cabinet du maire ( et du secrétaire du PCC), la Conférence municipale de consultation politique et l'Assemblée populaire municipale. Et nous avons pu interroger des agents qui avaient participé au processus de la décision et qui ont accepté de nous parler la même année et en 1999. Ces entrevues constituent la base de notre récit de la décision. Évidemment, le degré d'implication dans le processus variait d'un agent à l'autre. Certaines entrevues étaient plus productives que les autres. Certains interlocuteurs ont parlé avec beaucoup de réserve.

Les personnes que nous avons interrogées ne représentent qu'une petite partie des acteurs impliqués dans le processus. Nous sommes conscients que le récit ainsi obtenu ne reflète pas tout le processus « au complet ». Les témoignages des agents « spécialistes », notamment ceux de l'administration publique et du milieu industriel qui ont travaillé dans des situations similaires depuis de nombreuses années à Shanghai, constituent une source importante pour comprendre les fondements rationnels de la pratique de décision organisationnelle en Chine. Des articles et des livres relatifs à la conjoncture politique, à la réforme économique chinoise de cette période constituent une autre source importante pour appréhender le processus dans l'ensemble de son contexte. Il faut avouer que notre accès aux archives dites "officielles" (documents officiels produits au cours du processus) est relativement limité pour des raisons évidentes. Pour cela, nous ne pouvons compter que sur les relations et interprétations des agents interviewés.

## **4.2 Contexte général du processus**

Par « contexte », Poole et DeSanctis (1990) entendent trois éléments qui influencent le processus de décision : les conditions environnementales, les conditions sociales et la

qualité des agents. Pour mieux comprendre les enjeux et la dynamique du processus de relocalisation de l'Usine, il faut le replacer dans son contexte. En fait, dans la période du processus de 1975 à 1994, la Chine a vécu un moment extrêmement important depuis 1949: la réforme économique lancée en 1978-1979 a changé, de façon radicale, le visage de la vie politique, économique et sociale du pays. Certaines y voient une transition vers une société industrialisée, vers une économie de marché, vers une pluralité de formes de propriétés, vers une culture intégrative et ouverte, vers une structure organisationnelle hétérogène et vers une société de droit et de démocratie... (Chen Feng, 1997). Dans le cadre de cette étude, nous nous sommes intéressés notamment au changement des relations organisationnelles, notamment de celles de gouvernement / entreprises d'État, et à l'impact de ce changement sur les attitudes et les stratégies des acteurs engagés dans l'interaction interorganisationnelle que nous étudions.

#### **4.2.1 *La redéfinition des relations organisationnelles gouvernement /entreprises d'État.***

Les entreprises d'État (*GuoYouQiYe*) étaient la principale source du revenu national de la Chine au moment du lancement de la réforme économique (elles représentaient à l'époque plus de 90% de l'industrie à Shanghai<sup>32</sup>. Même en 1994, elles assuraient toujours 65% des taxes industrielles du pays<sup>33</sup>). Relevant directement de l'administration publique, elles constituaient la base principale de l'économie planifiée. Elles remettaient tous les profits au gouvernement pour que celui-ci les redistribuent selon le plan d'État. La planification de la production, le recrutement du personnel, l'approvisionnement en matières premières et la distribution des produits étaient tous gérés par les services du

---

<sup>32</sup> Ce chiffre comprenait les entreprises de propriété collective, une autre forme de propriété du socialisme.

<sup>33</sup> Sources: le Bureau national des statistiques de Chine. Cité par Jefferson et al. (1999).

gouvernement. Les entreprises d'État, tout comme les entreprises de propriété collective, étaient incrustées dans un système de contrôle pyramidal. La majorité des entreprises de Shanghai relevaient soit directement d'un bureau sectoriel (*ju*) de la municipalité, soit d'une société d'administration industrielle (*GongYeGongSi*), une unité administrative subordonnée de *ju*. Elles exécutaient les instructions de la direction supérieure et renvoyaient le « feedback » sur l'état de l'exécution. L'espace de négociation entre les entreprises et leurs supérieurs administratifs se limitait à des questions comme le quota de production ou la rénovation technique (You Ji, 1998:5). Les exécutifs des entreprises d'État avaient un grade administratif et étaient appelés « cadres d'État » (*GuoJiaGanBu*) comme les fonctionnaires de l'administration publique. Walder (1986) considère les entreprises d'État chinoises de l'époque comme des institutions plus politiques et sociales qu'économiques (p45).

La réforme économique lancée en 1978, notamment l'introduction graduelle des mécanismes du marché, ont remis en question la pertinence de ces anciennes relations gouvernement/entreprises d'État. L'année 1984 était un moment important dans la réforme de ces relations. D'abord l'impôt industriel a remplacé la remise des profits. Autrement dit, l'entreprise pouvait désormais garder une partie de ses profits, donc disposait de plus de ressources financières. En octobre, la résolution du 3e plénum du XIIe Comité central du Parti communiste<sup>34</sup> entendait dénouer le lien gouvernement - entreprises (*ZhengQiFenKai*) et faire de ces unités de production de véritables entités économiques autonomes.

Une autre mesure importante était la codification des relations gouvernement / entreprises d'État. La mise en place d'un droit administratif devait permettre aux

---

<sup>34</sup> Le texte est intitulé la "Décision sur la réforme de la structure économique".

entreprises, comme personnes morales, de gérer leurs affaires de façon relativement autonome dans le nouveau cadre légal défini par l'État. Après une expérimentation limitée au niveau local, le nouveau statut des entreprises a été entériné par la *Loi sur les entreprises (QiYeFa)* promulguée en 1988. Ce texte a été ensuite élargi et complété par diverses directives, notamment par le *Règlement fondamental* d'août 1992 sur la restructuration des entreprises industrielles. Comme un effort concret de la séparation du gouvernement des entreprises, le système de « *contrat de responsabilités* » (*ZeRenZhi*), mis en expérimentation en 1984 et inscrit dans les divers textes publiés en 1986, est devenu un outil privilégié dans la réforme des entreprises, notamment à partir des années 1987-1988. Il visait à établir une relation contractuelle dans tous les domaines de la production, autant entre l'entreprise et ses instances de tutelle qu'au sein même de l'entreprise.

« Cette formule, à travers laquelle le pouvoir central tentait en fait de tenir en main le développement des entreprises et d'en contrôler les résultats, impliquait encore un forte dose de négociation, sans pour autant rendre les entreprises responsables ni dissoudre les liens de dépendance avec le pouvoir politique. » (Henriot et Lu, 1996:14).

En fait, le système de responsabilité a donné aux entreprises d'État un degré d'autonomie plus élevé. Cependant, elles étaient loin d'être à l'abri de l'intervention de l'administration publique car elles restaient sous la responsabilité des bureaux de tutelle du gouvernement local. L'incorporation des compagnies d'État par la distribution des actions décidée en 1991<sup>35</sup> constituait une autre étape de redéfinition des relations État/entreprises. Selon les spécialistes, le système des actions (titres) des entreprises a été

---

<sup>35</sup> Le Premier ministre de l'époque LI Peng a indiqué lors d'une conférence nationale sur la réforme économique tenue en mars 1991 que les conglomérats d'État ne fonctionneraient pas sans être transformés en compagnie de "*joint stock*".

considéré comme un effort de transformer la propriété d'État en une "propriété publique", ce qui devrait permettre de libérer ces entreprises du joug de la bureaucratie de l'État, cause de la pauvre performance de nombreuses entreprises d'État (You Ji, 1998:171-177). En 1992, la résolution du 14e Congrès du PCC a réaffirmé ces nouvelles relations en termes de la séparation du droit de propriété et du droit de gestion. En 1993, cette nouvelle définition a été introduite dans la constitution par amendement lors du 8e Congrès de l'Assemblée nationale sous le nom de *GuoYouMingYing* (propriété d'État mais gérée par des groupes et des individus). Précisément, l'État reste propriétaire des entreprises d'État (qui n'ont pas été privatisées) en tant qu'investisseur; les gestionnaires d'entreprises sont chargées de gérer les biens du propriétaire étatique. Entre les deux, les relations administratives cèdent la place aux relations d'affaires (Liu Gongwu, *Renmin Ribao*, 12 avril 1997).

Il faut dire que la redéfinition de ces relations a généré beaucoup d'ambiguïté dans la pratique. Même si le gouvernement parle de l'expérimentation, l'ambiguïté résulte notamment de la compatibilité de cette redéfinition avec l'identité socialiste du pays. On a confronté à une question de légitimation (Chen, 1995; Henriot et Lu, 1996). Par une analyse minutieuse des textes officiels et de la presse chinoise (voix du gouvernement), Chen (1995) a montré que la stratégie des autorités chinoises consiste à séparer le fondamental de l'instrumental (*fundamental-instrumental discrepancy*) pour permettre d'intégrer les concepts "capitalistes" dans la pratique locale tout en maintenant la légitimité de l'idéologie fondamentale. Cette séparation pragmatique entre l'idéologie et la pratique a donné au gouvernement une marge de manœuvre plus grande sur le plan pratique : développer l'économie du pays uniquement selon « la loi propre à l'économie » et « le critère de la pratique ».<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Le 11 mars 1978, l'article paru dans le journal *GuangMing* intitulé "*La pratique est le seul critère pour tester la vérité*" a préparé le terrain pour la réforme plus fondamentale du système. Le point central de

Traduite dans les relations gouvernement/entreprises, cette stratégie se manifeste dans la séparation du droit de propriété et du droit de gestion. L'ingérence de l'État dans la production et la distribution nuisait au développement de l'entreprise. Cette séparation a été considérée comme l'étape la plus importante de la réforme depuis 1984 (Chen, 1995). En même temps, l'expression de l'autonomie de l'entreprise ne devrait pas porter atteinte aux principes fondamentaux (droit de propriété de l'État), même si les relations des entreprises avec le gouvernement s'éloignaient petit à petit du modèle pyramidal de l'ancien système de contrôle.

L'incorporation et la privatisation représentent les deux tendances importantes du devenir des sociétés et des usines d'État. Vers la fin des années 90, le gouvernement central ainsi que des gouvernements locaux se sont restructurés en éliminant tous les ministères et bureaux sectoriels de l'industrie. Ces derniers se sont convertis pour la plupart en conglomérats corporatifs.

L'état actuel des relations gouvernement/entreprises d'État est un aboutissement d'un long processus, largement dépassant les calculs initiaux des réformateurs de 1978. Ce processus que l'on appelle « traverser la rivière à tâtons » (*MaoZheShiTouGuoHe*) a été jalonné d'ambiguïtés et d'incertitudes, de bonds en avant et de reculs. Henriot et Lu (1996) soutiennent que le processus est inachevé:

« ...en dépit des proclamations officielles et des mesures concrètes prises au plan légal et administratif, les entreprises sont loin d'avoir coupé le cordon ombilical qui les relie au pouvoir. ... Sans doute des considérations économiques et sociales entrent en ligne de compte. Toutefois, la crainte de perdre le contrôle de l'activité économique locale ou nationale et celui des ressources financières que génèrent les

---

l'article est ceci: toute théorie ou tout principe doit être testée et prouvée dans la pratique pour déterminer si elle est correspond ou non à la réalité objective. Seule la pratique, et non le pouvoir, peut prouver la vérité. Cette conception pragmatique du critère de la vérité, l'idée centrale de la pensée de Deng Xiaoping, est devenue la lance de fer des réformistes en Chine.

entreprises explique davantage, dans un contexte d'insuffisance et de dévoiement de l'infrastructure étatique, la propension des autorités à chaperonner les entreprises. Celles-ci se trouvent à mi-chemin entre l'État et le marché.... En témoignent les liens de dépendances nombreux, au plan formel mais plus encore au plan informel, entre entreprise et pouvoir qui pervertissent tout autant la construction d'un État moderne que le jeu des règles du marché »(p226).

Revenons sur l'axe du temps du processus à la lumière des transformations que nous venons de décrire. Du point de vue politique et économique, la période 1975-1994 peut être divisée en deux temps, que nous appelons, dans la suite de ce texte, le T1 et le T2. Si le temps T1 est l'économie planifiée, le T2 sera l'économie de marché. Puisque la réforme est progressive, il n'y a pas de rupture brutale. Le mot « transition » dans le discours officiel en Chine reflète bien la co-présence des éléments anciens et nouveaux pendant une période assez longue. Culturellement parlant, la différence entre le T1 et le T2 serait encore moins claire sur de nombreux points, comme nous allons le démontrer dans la suite de notre analyse, bien que 1978 soit perçu par la plupart des agents locaux comme le point tournant de l'économie chinoise.

#### **4.2.2 De « la politique d'abord » à « la gouvernance par la loi »**

Il y a un autre changement notable de l'environnement général qui a eu un impact sur la décision organisationnelle en Chine pendant cette période: le renforcement du rôle de la loi et des règlements dans la vie politique et organisationnelle du pays.

Avant les années 80, la vie politique, sociale et culturelle de la Chine s'était organisée autour de l'orientation établie par le Comité central du PCC et du gouvernement national. À l'époque, les *documents du CC du PCC*, servaient de repères pour la décision de tous les niveaux administratifs. On les surnommait les « documents à l'en-tête rouge » (*HongDouWenJian*); ils atteignaient la base de la société à travers les réseaux de communication organisationnelle descendante. Ce système reposait principalement sur le

charisme des leaders du parti et sur les principes du *centralisme démocratique* adoptés par Mao Zedong pour le Parti communiste chinois : le principe de la majorité, le principe de l'autorité supérieure et le principe du pouvoir absolu du comité central. Alors que le principe de la majorité pouvait faire l'objet de débats, les deux autres s'appliquaient de façon stricte dans la vie organisationnelle. La volonté des autorités supérieures prévalait sur les autres logiques dans la décision. Cette pratique avait un nom « *ZhengZhiKuaShuai* » (la politique passe avant tout). En plus, le principe de la direction unifiée du PCC établi en 1956 a en fait remis le pouvoir de décision finale entre les mains des responsables politiques de tous les niveaux de l'administration publique.

La réforme économique dans les années 80 et 90 a révélé l'incompatibilité, sinon la contradiction, entre la pratique de la décision basée sur la volonté des autorités supérieures et la régulation du marché. Le débat s'est organisé autour du concept du *socialisme à la chinoise*. La redéfinition des relations État/société a mis en avant la nécessité de la *gouvernance par la loi (Fazhi)*. Dès lors, la Chine n'a jamais passé autant de lois et règlements de toute son histoire. On faisait l'effort de « parfaire le système légal » (*JianQuanFaZhi*). La gouvernance par la loi et la croissance de l'autonomie des entreprises ont théoriquement modifié l'espace interactionnel entre les organisations gouvernementales, industrielles et civiles. Les entreprises disposent non seulement de plus de ressources pour négocier avec le gouvernement, elles peuvent aussi compter sur la loi et les règlements pour se défendre. De leur côté, les services publics du gouvernement de Shanghai ont élaboré des principes, des normes, des règlements et des procédures de travail afin de « rendre transparente la pratique de l'administration dans les relations avec les organisations et le public ».<sup>37</sup> Le fondement de la décision est le principe de « juger par les faits et agir conformément aux règlements » (*ShiShiQiuShi, ZaoZhangBanShi*).

---

<sup>37</sup> Voir l'annexe I à titre d'exemple.

L'un des buts de la gouvernance par la loi est de dépersonnaliser les relations de l'administration publique avec la société, afin d'éviter toute implication des relations personnelles dans la décision et de partager le pouvoir de décision parmi les acteurs sociaux. Mais dans la pratique, comment est la transition de l'ancien au nouveau système de décision et comment elle affecte la pratique des agents? Nous n'avons qu'à pénétrer dans un processus concret pour y trouver une réponse.

### 4.3. Description des organisations impliquées.

- **L'Usine**

L'Usine est une entreprise d'État comme la plupart des entreprises industrielles en Chine. C'est l'une et aussi la plus importante des usines de la Société qui, elle-même, était subordonnée au Bureau (décrit dans le paragraphe suivant). Le niveau hiérarchique de son directeur est celui de chef de section (*KeJiGanBu*). Avant le déménagement, l'Usine se situait dans un quartier résidentiel à l'intérieur de la petite ceinture périphérique de la ville. Aujourd'hui, elle occupe un terrain de 60 km carrés entre la petite ceinture et la grande ceinture de la ville. Modernisée sur le plan technologique, elle est devenue l'un des plus importants producteurs de lait en bouteille du pays avec une capacité quotidienne de 150 tonnes de produits liquides (en bouteille et en carton) et de 50 tonnes en poudre et en d'autres produits (yaourt, crème glacée...). Récemment, elle a vendu son atelier de lait en poudre à un groupe américain.

- **Le Bureau**

Le **Bureau** était autrefois un service administratif sectoriel de la municipalité. Elle était sous la responsabilité de la Commission agricole de la ville. Comme tous les

bureaux d'administration sectorielle, il a été condamné à disparaître après la réforme de l'administration à la fin des années 90. Au début de cette décennie, le Bureau avait créé un conglomérat qui regroupe toutes les entreprises et sociétés qu'il dirigeait. Pendant près de 10 ans, le bureau (unité de l'administration publique) et le conglomérat de l'industrie agroalimentaire ont été opérés par le même personnel. Il jouait sur ses deux identités. Comme nous allons le voir plus loin, cette double identité au cours de la transition était un atout, mais aussi une contrainte sérieuse sur le pouvoir d'intervention du Bureau durant le processus. Ses directeurs sont nommés par la mairie et continuent à bénéficier du traitement réservé aux hauts fonctionnaires de la ville. Sur le projet de relocalisation de l'Usine, son rôle a été marqué par cette transition. Sa position est passée progressivement de l'administrateur public à celle de médiateur, de rapporteur et de conseiller. En 1999, les agents continuent à utiliser la dénomination de *ju* (bureau) dans leur langage quotidien.

- **La Société**

La Société, qui n'était qu'un niveau administratif entre le Bureau et l'Usine, prenait une place grandissante dans la négociation. La Société avait sous sa responsabilité des usines de produits laitiers, un atelier d'entretien mécanique ainsi que plusieurs fermes d'élevage.<sup>38</sup> Dans le cadre de la réforme économique urbaine, elle est devenue « quasi-publique »<sup>39</sup>, tout en restant administrativement attachée au Bureau. Ses directeurs ont été nommés par le Bureau. Sur la production, elle a acquis une autonomie de plus en plus importante, tout en contribuant à la santé financière du Bureau. Mais cette autonomie

---

<sup>38</sup> La composition de la Société d'aujourd'hui est différente.

<sup>39</sup> Les propriétés des entreprises d'État durant la réforme étaient ambiguës. Nous utilisons le mot « publique » pour désigner celles dont les titres se transigent sur le marché. Le mot en chinois est *ShangShiGongSi*, qui signifient les compagnies inscrites à la bourse.

qu'elle gagnait, la Société ne l'a jamais accordée à l'Usine. Au contraire, avec la redéfinition des relations interorganisationnelles, le pouvoir de décision de l'Usine s'est réduit et elle est devenue presque un atelier de production de la Société. Sur le projet de la relocalisation, l'Usine et la Société ont établi conjointement un **Comité de travail**, qui, composé principalement des agents de l'Usine, s'occupait du travail d'organisation quotidienne, préparait des plans et contactait des organismes concernés. La direction du comité était assumée par un directeur adjoint de la Société. À plusieurs moments du temps T2, la Société et l'Usine agissaient comme un seul acteur.

- ***Les services municipaux***

Les **bureaux municipaux** comme l'Environnement Shanghai, la Santé publique et le Bureau du contrôle des comptes sont des services de la municipalité que la mairie a conservés après la conversion des bureaux sectoriels à la fin des années 90. Ils relèvent administrativement de la mairie, mais reçoivent en même temps les instructions de leur agence nationale ou ministère de tutelle sur les questions de leur compétence. Ils ont un pouvoir de décision dans leur domaine spécialisé mais doivent souvent le négocier dans un contexte élargi. La mairie possède une autorité sur eux, notamment sur les plans du personnel, du budget, de la vie politique, etc. Leur pouvoir est renforcé par la réforme, notamment par la réglementation de la vie organisationnelle. C'est eux qui remplissent les devoirs quotidiens de l'administration publique: inspecter, recevoir les demandes, accorder des permis, sanctionner et offrir des services aux entreprises et à la communauté. Aux yeux des agents de base, tout cela est déjà une expression de pouvoir.

- **Les commissions et les adjoints du maire**

Les **commissions municipales**, placées directement sous la responsabilité du maire, du secrétaire du PCC et de leurs adjoints, jouissent d'une autorité sur les **bureaux municipaux** et sur les corporations d'État. Une commission est une institution gouvernementale qui administre et coordonne une catégorie d'activités de la municipalité et chaperonne en général plusieurs bureaux sectoriels. Par exemple, la Commission de planification définit la grande orientation du développement, rectifie ou refuse des plans et des projets, et organise des consultations dans le cadre du développement de la ville. Sous sa tutelle se trouvent le Bureau du contrôle des prix, le Bureau des statistiques et le Comité du travail et des salaires de Shanghai. Tout projet de développement, quel que soit le secteur concerné, doit être soumis à la Commission de planification pour examen et approbation avant de passer à l'étape de réalisation. Pour les agents locaux, les commissions sont les "instances de décision suprêmes de la ville" qui traduisent directement la volonté des autorités de la mairie. Seuls le cabinet du comité du Parti communiste chinois de Shanghai (*ShiWeiBanBongTing*) et le cabinet du maire (*ShiFuBangGongShi*) peuvent remettre en cause leurs décisions. Sur certaines questions d'importance majeure, ces deux cabinets peuvent intervenir directement, comme c'est le cas dans le processus que nous étudions. Théoriquement, l'organisme du parti s'occupe des questions idéologiques et politiques, et le maire, du travail de l'administration publique. Dans la pratique, les adjoints du maire et les adjoints du secrétaire du PCC partagent le même travail. Dans le cadre de ce travail, nous utilisons sans distinction le terme « l'adjoint du maire » pour les désigner.

- **Autres organisations**

On a aussi sollicité l'intervention fonctionnelle d'organismes qui n'avaient pas une position précise dans le processus. Par exemple, un institut de design industriel a fait le

plan du projet sur commande. Aussi, la Conférence consultative politique, un organisme para-gouvernemental, a servi de médiateur dans les négociations autour d'un litige. Leur présence est contextuelle, contrairement à des organismes dont la présence est exigée par les procédures. Mais cette présence contextuelle pourrait influencer la formation de l'espace interactionnel entre les acteurs.

#### **4.4 Reconstitution chronologique du processus de la décision**

Le processus de la relocalisation de l'Usine a commencé en 1975. L'idée semble être née d'une discussion entre des responsables de l'Usine et des fonctionnaires du Bureau à propos de la difficulté de répondre à la demande croissante de la population pour les produits laitiers (Ni, 1995). Cela a pris sept ans pour en arriver à une entente de principe entre les organismes concernés sur le déménagement. Et il a fallu six autres années pour choisir le nouveau site et élaboré un plan de construction, parce que les services compétents de la mairie divergeaient sur le choix du site. Pendant toutes ces années, des événements extérieurs au projet sont venus, malgré tout, le modifier. En 1984, le terrain initialement occupé par l'Usine a été réservé au projet de la nouvelle Bibliothèque municipale. En 1986, l'État a imposé un plafond d'investissement aux projets de construction afin de ralentir une croissance surchauffée de l'économie.

En 1986, le projet a été re-intégré dans le plan général de restructuration industrielle de Shanghai et classé prioritaire à cause de l'importance du projet de la bibliothèque qui attendait le terrain. Ainsi, le choix du site, les travaux ont été effectués à une vitesse accélérée sur les ordres de la mairie pour que l'ancien site soit libéré le plus vite possible. L'Usine, relocalisée avant la fin des travaux, a repris ses pleines activités de production en juin 1994.

Nous avons emprunté la méthode du traitement séquentiel - une méthode classique du récit - pour illustrer le développement du processus, d'une décision à une autre, et l'implication des organisations. Chronologiquement, le processus peut être divisé en 4 périodes. Chaque période se termine par la résolution d'un problème majeur.

#### *4.4.1 Une présentation chronologique*

- **1975-1982:** Lors des réunions de travail entre l'Usine, la Société et le Bureau, on a confirmé l'écart entre la productivité et la croissance de la demande en matière de lait en bouteille dans la ville. L'Usine et la Société souhaitaient une rénovation technique sur place pour accroître la productivité. Lorsque la requête a été soumise à la Commission agricole par le Bureau, un responsable de section de la Commission, chargé de l'étude, a avancé l'idée de reconstruire l'usine et de l'inclure dans un programme de prêt gouvernemental étranger. Cette proposition a été favorablement accueillie par l'Usine et la Société, et a reçu le feu vert de la part des Commissions économique et de planification, organismes responsables des projets de développement économique à Shanghai. Celles-ci ont même proposé de relocaliser l'Usine, de sorte que celle-ci ait plus d'espace pour installer l'équipement importé.

Après des consultations avec le Bureau et la Commission agricole, la Société a soumis une demande de reconstruction de l'Usine sur un nouveau site. La demande a été, naturellement, approuvée par la Commission de planification, qui devait faire ensuite des démarches auprès du Ministère du commerce extérieur et de la coopération économique pour intégrer le projet dans le programme d'aide financière étrangère. Le projet a été officiellement enregistré auprès du service des projets de la Commission en 1982.

- **1982-1986:** L'exécution du projet a été retardée par un désaccord entre les services gouvernementaux sur le choix du premier site, proposé par l'Urbanisme Shanghai à la demande de l'Usine. La Santé publique n'a pas donné son approbation au choix. En avril 1983, le ministère du commerce extérieur et de la coopération économique a fait savoir que la candidature de l'Usine pour le prêt gouvernemental étranger avait été retenue. La même année, les ingénieurs étrangers sont venus évaluer les conditions de l'entreprise pour l'introduction de l'équipement. En juin 1984, la Société a signé le contrat d'emprunt au nom de l'Usine. Étant donné le retard intervenu dans le choix du site, le premier versement du prêt a dû être transféré à un autre projet de la Société. Toujours en 1984, la mairie de Shanghai a décidé la construction de la nouvelle Bibliothèque municipale sur l'emplacement occupé par l'Usine. Ainsi la discussion entre les services de la mairie a repris et a mené à une nouvelle proposition. En juillet 1985, la Société a soumis à l'Urbanisme Shanghai un autre site dans l'arrondissement X qui se trouve à l'extérieur de la petite ceinture. L'Environnement Shanghai et la Santé publique, deux acteurs stratégiques en cette question, lui ont donné le feu vert. Ainsi le projet a été approuvé verbalement par l'adjoint du maire chargé du dossier et confié à l'Urbanisme Shanghai et au Bureau de la propriété immobilière et foncière de Shanghai pour les formalités.
- **1986-1991:** En 1986, l'État a imposé de nouvelles restrictions sur l'investissement dans les constructions d'infrastructure. L'Usine a dû revoir le projet en deux phases en 1987 afin de satisfaire aux exigences de l'État. Entre temps, l'Urbanisme Shanghai a rectifié le choix du site. La Société, le Bureau et la Commission économique ont négocié des subventions gouvernementales pour la relocalisation et le partage des dettes entre les parties. En 1990, l'audit de l'Agence nationale du contrôle des comptes a refusé d'apposer le sceau sur le permis des travaux, parce que les fonds promis n'avaient pas été versés dans les

comptes de l'Usine. Grâce à la garantie apportée par la Commission de planification et la Banque C, l'audit national a accepté de laisser commencer les travaux. La même année, une mairie impatiente pressait l'Usine de libérer le site qu'elle occupait. Plusieurs rencontres ont eu lieu entre le cabinet du maire, l'entreprise (la Société-Usine), des services de l'administration publique concernés ainsi que d'autres instances politiques pour fixer la date du déménagement. La mairie a imposé une date alors que la Société-Usine en demandait une autre. La Conférence de consultation politique et l'Assemblée populaire ont été mobilisées pour résoudre le différend. En 1991, on est parvenu à un compromis sur la date: l'usine allait quitter les anciens locaux en été 1993.

- **1991-1994:** En 1991, on a commencé les travaux de la phase I. Le projet a été classé pendant deux ans consécutifs comme "Priorité municipale". À cet effet, le Bureau des projets prioritaires de Shanghai venait inspecter mensuellement le progrès des travaux et rencontrer les responsables de l'Usine, le constructeur et d'autres services publics ou privés (eau, électricité, route, ...) pour résoudre des problèmes « sur-le-champ ». « Avec le soutien des dirigeants des commissions, du Bureau et des services compétents de la municipalité et grâce aux efforts conjugués des spécialistes et des constructeurs chinois et étrangers, ... l'Usine a été installée dans ses nouveaux ateliers qui se trouvent dans la rue WZ fin juin 1993 » (Ni, 1995 : 3) avant que les travaux ne prennent fin. La production a repris sa pleine capacité seulement en 1994.

Cette présentation est basée sur le récit de l'agent de l'Usine, qui siégeait au comité de travail en qualité de sous-directeur et qui a suivi le dossier du projet du début à la fin. Elle fait ressortir le processus en une série d'événements fixés dans le temps. Mais, son récit est sélectif : il ne retient que des moments forts de l'interaction et raccourcit la partie routinière. Il faut dire que, la plupart du temps, l'interaction entre les organisations

relevait plus de la routine que du drame social. Pourtant, ces moments forts du processus sont aussi importants pour nous, car ils rendent plus visible l'interaction entre les organisations.

#### 4.4.2 *La routine : une forme institutionnalisée de l'interaction*

Bien que le récit ait tendance à réduire le processus à des moments significatifs qui mènent à la décision, la plupart des interactions entre les organisations étaient routinières. Dans le processus de 1975 à 1982, les interactions entre les organisations supérieures et subordonnées suivent un modèle habituel de l'administration : l'Usine soumet la proposition; le Bureau et les commissions l'examinent, l'approuvent ou la retournent à l'Usine pour des modifications. C'est dans ces allers-retours qu'est apparu le projet de la relocalisation. Entre les organisations de même niveau, comme dans le cas du choix du site, les interactions ressemblent plus à une coordination et à un échange d'arguments. Dans le cas de conflit, la médiation d'une institution supérieure est nécessaire pour conclure. Grâce à ces *patterns* opérationnels de l'interaction interorganisationnelle, les agents peuvent prévoir le déroulement du processus et anticiper, dans bien des cas, la réaction des autres.

La plupart du temps, l'interaction de co-présence entre les agents de différents organismes a été bien réduite. Ce sont des rapports et des formulaires qui ont circulé. Le comité de travail était chargé de contacter de différents organismes selon le besoin, de compiler les données, de préparer les informations, de remplir des formulaires et de les envoyer à qui de droit. Mandaté par le Bureau, il est devenu un centre de transaction de l'information entre les organisations. Les services de la municipalité se sont laissés un temps pour réagir et préparer les décisions à partir des informations présentées par le comité.

La base de la routine, ce sont les normes, les procédures et surtout l'expérience des agents. L'une des manifestations de la routinisation de l'interaction est la « programmation ». L'approbation d'un projet de développement se fait selon des procédures précises. Surtout pour les services municipaux, examiner le projet suivant ces procédures fait partie de leur travail quotidienne (voir l'annexe 1 pour l'exemple de la procédure).

« Sur le plan du traitement du dossier, ce projet n'est pas différent des autres. Lorsque nous recevons un projet pour examen, nous nous posons toujours une question : est-ce que le projet se conforme aux normes établies par l'État? » (agent Environnement)

Ce genre de procédures dépersonnalise le projet. Le fait de poser toujours la même question sur les projets reçus suffit à faire naître une habitude de travail. D'ailleurs, les résultats de l'enquête suggèrent que les agents ont tendance à rentrer volontairement dans la routine par souci de la sécurité ontologique plutôt qu'à prendre une initiative quelconque. Cette tendance a été plus forte chez les fonctionnaires de la ville que chez les agents de la Société et de l'Usine.

« Puisque le projet a été approuvé par les commissions municipales, la plupart des agents de services municipaux se contentaient d'apposer leur signature sur les rapports et formulaires remplis » (agent Usine).

Les agents de l'Usine qui n'avaient jamais entrepris une telle démarche auprès des services municipaux semblaient moins accoutumés à ce genre de routine. Mais des principes généraux de relations organisationnelles locales leur permettaient de s'y assimiler rapidement.

Cette routine peut être rompue par l'intervention de facteurs contextuels inattendus et l'introduction de nouveaux acteurs dans le processus. Certaines interactions n'impliquent pas de formalités à suivre ou dépassent les procédures normales. Cela nécessite une

improvisation de la part des acteurs en fonction de leur interprétation de la situation. Par exemple, l'imposition du plafond d'investissement par l'État en matière de construction de l'infrastructure a forcé l'Usine à réorganiser les phases d'exécution du projet. Le retard de la mise de fonds dans les comptes du projet a momentanément interrompu le processus de l'audition des comptes, ce qui a eu des répercussions sur le calendrier des travaux. En temps normal, la relocalisation d'une telle PME ne nécessite pas l'intervention régulière du cabinet du maire et des responsables des institutions politiques. Les commissions municipales ont la compétence pour l'approuver. Mais la décision de la construction de la grande bibliothèque municipale a changé la routine. Tous ces facteurs, inattendus, ont créé des moments d'interaction intensive. L'une des manifestations de ces moments forts a été la convocation des réunions interorganisationnelles par les hautes instances de l'administration publique concernées. Au cours de ces rencontres, la distance entre les niveaux hiérarchiques s'est raccourcie et la confrontation entre les organisations est devenue plus directe. Les agents de l'Usine et de la Société ont pu communiquer directement (sauter des étapes) avec des responsables de la mairie et des commissions. Mais ces moments forts du processus ne doivent pas être considérés comme coupés de la routine, mais plutôt une expression conflictuelle de celle-ci.<sup>40</sup> Donc, ils doivent être analysés selon les mêmes principes que la pratique routinière de l'interaction.

#### **4.5 Conclusion du chapitre**

Le cas de la relocalisation de l'Usine est un processus impliquant plusieurs acteurs organisationnels de l'administration publique et de l'industrie et couvrant une période relativement importante en Chine. Deux changements fondamentaux du contexte

---

<sup>40</sup> Turner: "The social drama is a limited area of transparency on the otherwise opaque surface of regular, uneventful social life." Cité par Pettigrew (1973 :2)

politique ont marqué les relations gouvernement / entreprises d'État, donc indirectement affecté le processus. L'un était le changement du système de fiscalité et l'autre la séparation de l'administration publique et de la gestion des entreprises d'État. S'y sont ajoutés les efforts de réglementation de la pratique administrative et de la vie sociale par l'imposition des normes. Comme résultat, les relations de la Société et de l'Usine avec les interlocuteurs administratifs dans le processus ont été inévitablement redéfinies.

Nous avons vu aussi que le processus a été perturbé ou réorienté à plusieurs reprises par des événements externes comme la nouvelle politique d'investissement et le projet de la grande bibliothèque. Donc, le processus était un système ouvert dont les résultats étaient le produit de l'entrecroisement de différents facteurs contextuels et environnementaux du temps et du lieu.

Finalement, la décision interorganisationnelle est une pratique institutionnalisée dans une large mesure. Le processus a eu des moments forts d'interaction, mais reste fondamentalement routinier. À travers les pratiques répétitives et habituelles des agents, nous pouvons entrevoir certains *patterns* interactionnels. Alors l'intérêt de décomposer un cas est qu'il nous permet non seulement d'appréhender la particularité qui lui est propre, mais aussi de comprendre en partie les principes générateurs qui gouvernent la pratique de décision interorganisationnelle locale.

## CHAPITRE 5

# DÉCOMPOSITION DU PROCESSUS AUTOUR DES OBJETS D'INTERACTION

Pour décomposer un processus de décision, l'axe du temps est incontournable. Elle représente une évolution, permet d'ancrer les épisodes d'interaction dans leur contexte (synchronisation). Les modèles développementaux de la décision nous en ont convaincus. Mais la décision, notamment la décision interorganisationnelle, est aussi un processus spatial : à chaque moment de l'interaction, des relations entre les acteurs se produisent. Pour rendre ces relations visibles, nous avons besoin d'arrêter les moments d'interaction et de les étendre en espace - l'espace dans lequel nous pouvons situer ces acteurs organisationnels en interaction – pour examiner en profondeur comment ces derniers interagissent et construisent la décision. Pour cela, il faut d'abord savoir en quoi se forment ces espaces. Les entrevues révèlent que l'interaction entre les organisations s'organise toujours autour d'un *objet d'interaction*. Décomposer un processus en multiple sub-processus en « temps simultanés différentiels » (Sfèz, 1991:176-178) permet d'examiner la constitution des espaces d'interaction ainsi que les propriétés structurelles engagées.

### 5.1 Objet organisant

Nous soulevons ici la question des rapports de l'agent à l'objet d'interaction. D'abord, de quel objet s'agit-il? La sociologie de la traduction est innovatrice dans la

mesure qu'elle a introduit les objets comme un élément central dans la constitution du social.<sup>41</sup> Un objet n'est pas nécessairement une unité matérielle comme un objet physique, il peut être aussi non matériel comme un message ou une information (Taylor, 1993a :73). Pour nous, un objet n'est pas défini par la matérialité, mais plutôt dans sa relation au sujet. Dans le cadre de cette étude, nous appelons « l'objet d'interaction » un problème que les agents-sujets sont appelés à agir sur, à résoudre et à construire dans le processus social.

Comme l'ont montré plusieurs sociologues de la traduction dont Callon (1986) et Callon et Law. (1989) dans leur analyse de la construction des faits scientifiques, un objet d'interaction peut mobiliser autour de lui tout un réseau organisationnel. Dans cette perspective, un objet n'est plus simplement quelque chose de passif, manipulée et construite par les agents-sujets, il contribue activement à la formation du social et à la définition de soi. Dans son article intitulé « Éléments pour une sociologie de la traduction », Callon (1986) soutient que l'objet (qui est le coquille Saint-Jacques en l'occurrence) joue un rôle d'acteur à part entière (pp. 181-3) et participe, par ses porte-parole (les chercheurs), à la négociation de sa propre réalisation (domestication) (pp.185-193). Cette conception des rapports de l'objet à l'agent enrichit grandement notre conceptualisation du processus de décision interorganisationnelle. Les objets d'interaction ne sont pas seulement produits de l'interaction, mais ils contribuent à structurer les interactions.

Du processus de 1975 à 1994, nous avons pu identifier, entre autres, quatre objets importants: le principe de la relocalisation de l'usine, le choix du site, le coût des travaux (la subvention de l'État), et finalement la date du déménagement. Ces 4 objets ont,

---

<sup>41</sup> Sur les rapports de l'objet au social dans la sociologie de la traduction, voir Latour, 1994 : 595-606; aussi la critique de Robichaud, 1998:35-44.

chacun, mobilisé un réseau d'organisations et ouvert un espace à l'interaction interorganisationnelle.

## 5.2 Espace interactionnel et espace interorganisationnel

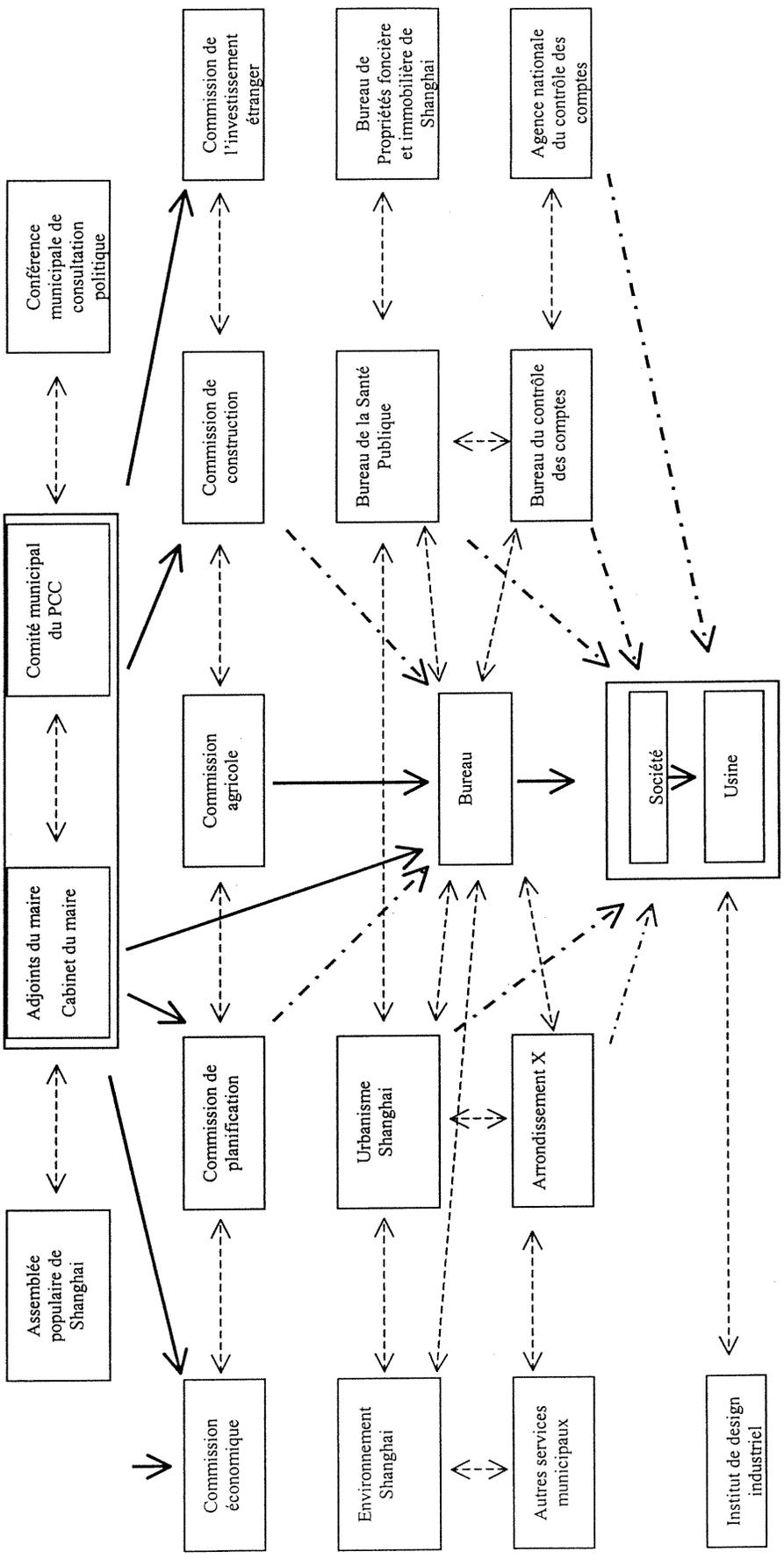
L'espace est une notion importante dans les sciences sociales. Il entretient des rapports étroits avec le temps, car « les événements qui se déroulent dans le temps socio-historique sont toujours localisés, et ce non seulement dans l'espace physique, géographique ou écologique, mais aussi dans l'espace social spécifique qui renferme les précédents » (Filipcova. Cité par Marc et Picard, 1989 :85). De nombreuses études portent sur l'espace personnel défini comme une zone individuelle de la sécurité, donc, exclusif de la présence de congénères : « une aire aux frontières invisibles qui entoure le corps d'une personne et dans laquelle les intrus ne peuvent pénétrer » (Katz. Cité par Marc et Picard, 1989 :86). Ce concept de l'espace implique la notion de la « territorialité » et de la « souveraineté ». Par exemple, Callon et Law (1989) ont défini « l'espace de négociation » comme « un territoire à l'intérieur duquel [les agents] disposent d'importantes marges de manœuvre tout en bénéficiant du soutien ... des acteurs qu'ils ont placés dans leur contexte » (p.83). Cette définition se fonde aussi sur une perspective « radiale » d'un agent ou d'un groupe d'agents et sur sa capacité de développer et de manipuler le réseau dont il a besoin, un espace qu'il a créé ou activé autour de lui pour atteindre son objectif.

Dans le système social, les organisations ont aussi un espace qui les sépare. Nous entendons par « l'espace interorganisationnel » un terrain *relationnel* entre les organisations, un terrain commun défini collectivement par les acteurs sociaux. Donc, l'espace ne se crée pas autour d'un acteur, mais entre les acteurs. Le rôle et le statut d'un acteur dans l'espace dépendent aussi bien de sa perception des autres que de celle par les

autres. En cas des échanges, l'espace relationnel s'est transformé en un « espace d'interaction ». L'espace interorganisationnel n'est pas exclusif, toutes les organisations du système ont une place. Il est défini en termes de relations hiérarchiques, de relations horizontales, de sphères de responsabilités, d'obligations et de compétences des organisations selon les normes et règlements en vigueur. Dans le processus de la relocalisation de l'Usine, l'espace interorganisationnel mobilisé pouvait se représenter comme illustré par la figure 5.1. En 1995, bien que les relations gouvernement/entreprises d'État aient été redéfinies et que le rôle et le statut de certains acteurs aient changé, la représentation de l'espace interorganisationnel chez les agents locaux s'est avérée relativement stable.

Quant à l'espace interactionnel, il est plutôt sélectif et changeant. Il se forme dès que les acteurs s'engagent en interaction autour d'un objet. Comme l'ont indiqué certains auteurs comme Cyert et March (1970), la décision organisationnelle est un processus d'engagements successifs : des acteurs s'y engagent selon leurs rapports à l'objet et selon la nécessité. Donc, l'espace interactionnel évolue au fur et à mesure que l'objet se construit et que les acteurs entrent et sortent. Par ailleurs, le contexte et la nature de l'objet peuvent renforcer le pouvoir de certains acteurs et contraindre celui des autres. Comme nous allons voir plus loin, quoique l'espace interorganisationnel soit une condition importante de la formation de l'espace interactionnel, nous ne pouvons pas tirer un parallèle entre les deux. Peu importent la position et la situation d'un acteur dans l'espace interorganisationnel, sa contribution à la formation, à la transformation de l'espace interactionnel et à la construction de l'objet dépend beaucoup de sa définition par rapport à l'objet et aux autres acteurs dans l'interaction. L'un des objectifs de ce chapitre et du chapitre suivant est justement de sortir de la linéarité chronologique et d'exploiter les espaces interactionnels autour des 4 objets d'interaction identifiés.

Figure 5.1 L'espace interorganisationnel engagé dans le processus de 1975-1995



Légendes :  
 - - - - - relations de coordination et coopération .  
 - - - - - relations de contrôle professionnel.  
 - - - - - relations de contrôle administratif.

Notes : Les relations illustrées par ces lignes ne représentent qu'une conception générale et simplifiée des relations entre ces organisations. Le schéma ne sera plus lisible si on retrace toutes les relations interactionnelles entre ces acteurs.

### 5.3 Quatre espaces interactionnels du processus

Nous basant sur les objets d'interaction, nous pouvons décomposer le processus en une pièce de 4 actes (E1, E2, E3 et E4). Nous allons examiner la constitution de chaque espace d'interaction en termes de contexte, de rôles, de positionnement des acteurs, de relations entre eux, ainsi que de modalités d'interaction.

#### 5.3.1 *La décision de la relocalisation ou le modèle pyramidal de contrôle (E1)*

- Principaux participants: l'Usine, la Société, le Bureau, la Commission agricole, la Commission de planification, la Commission économique, l'Urbanisme Shanghai.
- Période approximative : 1975-1982

##### 5.3.1.1 La contextualisation et la formation de l'espace E1

L'objet d'interaction - l'insuffisance de l'offre par rapport à la demande de lait frais – a été identifié lors de la préparation du plan de production en 1975 entre les agents de l'Usine, de la Société et du Bureau. Pendant des années, le gouvernement avait dû rationner la distribution du lait frais comme c'était le cas de nombreuses marchandises de base et de consommation quotidienne à l'époque. Depuis le début des années 70, le pays, sorti des années les plus turbulentes de la Révolution culturelle (1966-1976), a recommencé à parler de la productivité et des besoins quotidiens de la population. « Faire la révolution c'est pour améliorer la production » (*ZhuaGeMing CuShengChan*) (un slogan connu de l'époque). En 1975, la difficulté d'acheter du lait (*ChiNaiNan*) à

Shanghai est devenue une cause du mécontentement de la population et donc, une préoccupation de la mairie. Le Bureau voyait, en ce problème, une « tâche politique ». L'Usine, mandatée pour remédier à la situation, a proposé une solution en deux points: 1) la diversification des ressources en multipliant les points de collecte de lait et en utilisant du lait en poudre importé; 2) l'expansion de la capacité de traitement des usines existantes. L'Usine, le plus grand producteur de lait en bouteille de la ville, a demandé une rénovation de son atelier de production et la construction d'une nouvelle ligne de traitement. Pour l'Usine autant que pour la Société, la motivation de la proposition était purement politique. La considération du coût et de la rentabilité n'était pas entrée en ligne. « Puisqu'il s'agissait d'une nécessité reconnue par le gouvernement, la question était: c'est quoi la meilleure solution? » (agent Société)

Le Département de planification et de développement du Bureau était chargé de tous les projets de développement des entreprises affiliées. Il a participé à la discussion sur la question et a fait part de la demande de l'Usine à la Commission agricole. Celle-ci a soulevé alors une question: « Pourquoi ne pas construire une nouvelle usine au lieu d'en rénover une ancienne? » La demande a été retournée, avec la question de la Commission, à la Société pour une nouvelle étude. La raison de la Société était bien simple: on avait choisi de moderniser cette usine pour sa réputation et sa marque commerciale, bénéficiant de la confiance populaire.<sup>42</sup> Après avoir consulté le Bureau, la Société a fini par accepter la proposition de la Commission de planification : la relocalisation de l'Usine. Derrière cette proposition qui datait du début des années 1980, il y avait aussi l'intention de la mairie de restructurer le paysage industriel et de moderniser les usines de la municipalité.

---

<sup>42</sup> Les études du marché ont confirmé aujourd'hui cet argument : la Société a acquis une autre marque par la fusion et la produit dans le même atelier. Mais l'ancienne marque découle beaucoup mieux sur le marché malgré un prix plus élevé. C'est une question psychologique, nous affirment les agents de la Société.

Ce choix a été naturellement approuvé par la Commission agricole qui a négocié avec le Ministère de l'agriculture et le Ministère de la coopération économique avec l'étranger pour inclure l'Usine dans un programme du prêt gouvernemental étranger afin de la doter d'une technologie plus avancée.

Le souci de la productivité de l'Usine a mobilisé des acteurs du secteur agroalimentaire et du secteur de planification et formé autour de lui un espace interactionnel. Dans la construction de l'objet, on se souciait peu du coût possible d'un tel déménagement. Le processus était mû par la nécessité de satisfaire à la demande croissante de la population pour les produits laitiers, donc une tâche politique. C'est pourquoi une simple proposition de rénovation technologique s'est transformée en projet de reconstruction d'une nouvelle usine.

Le principe du déménagement a été accepté en 1982 à l'issue de plusieurs cycles de discussions. Après quoi, l'Usine a présenté le plan à l'Urbanisme Shanghai, à l'Environnement Shanghai et à d'autres services de la mairie pour mettre au point les détails selon les règlements en cours.

### 5.3.1.2 La définition de rôles selon les responsabilités des organisations

La décision sur le principe de la relocalisation de l'Usine a été un processus relativement long mais simple. Long, parce qu'il ne s'est soumis à aucune échéance et l'interaction entre les organismes ne se poursuivait que de façon sporadique. La plupart des acteurs, excepté l'Usine et la Société, n'y ont été impliqués qu'occasionnellement. Simple, parce que les relations entre l'entreprise d'État et les services gouvernementaux demeuraient encore celles de commande et de contrôle administratifs (une relation verticale de supérieure / subalterne). En 1982, le modèle de décision organisationnelle ne

différait pas fondamentalement de la pratique « ancienne » de 1975. Le système de contrôle exigeait que tout organisme ait un niveau administratif supérieur. Ce système de responsabilité en chaîne renforçait la dépendance des organismes subalternes dans l'espace d'interaction. L'économie planifiée étant *la gouvernance par les ordres*, l'Usine recevait le plan de production de la Société et le budget de l'État. Sa responsabilité était de tout faire pour réaliser la production planifiée. Cela a réduit inévitablement l'Usine à une simple unité de production au bas de l'échelle hiérarchique.

La responsabilité de la Société à l'époque était d'organiser et surtout de superviser la production des usines en fonction du plan de l'État. Son pouvoir était, un peu comme celui de l'Usine mais à un niveau plus élevé, basé sur le contrôle des moyens de production et sur la planification des quotas, tandis que la décision du budget lui échappait. Elle recevait ce dernier de l'État (probablement le travail des Finances Shanghai). Cependant, elle était responsable du réseau de distribution du lait frais dans la ville (par le réseau de laitiers en grande partie et le reste, par le réseau de magasins alimentaires).

Le Bureau était à ce moment-là un maillon important du système administratif. C'est lui qui a déclenché les processus de réflexion dans son système en traduisant les attentes de la mairie vis-à-vis du secteur agroalimentaire et décidait de toutes les opérations importantes de ses unités auxiliaires. Il était responsable devant la Commission agricole, et représentait les entreprises dans les échanges avec les autres services municipaux, car cela faisait partie de « sa responsabilité administrative ». Dans l'espace E1, le Bureau était le responsable principal de la décision sur l'objet. La commission et le cabinet de la mairie contrôlaient surtout au niveau de la politique et n'intervenaient directement dans le travail des unités de production que très rarement. Mais toute décision importante du Bureau devait avoir l'approbation de la commission.

### 5.3.1.3 Les interactions autour de l'objet

L'espace E1 était ouvert par la simple question « Comment? ». Théoriquement, l'organisme clé dans ce processus était la Commission de planification. Hiérarchiquement, elle se trouvait au même niveau que la Commission agricole, avec un pouvoir décisif sur les nouveaux projets. Mais dans la pratique, elle ne faisait qu'approuver le projet. Très souvent, et comme l'a illustré ce projet, elle suivait les recommandations du bureau de tutelle. La définition de la fonction du Bureau (ou plutôt son Département de planification et développement) avait fait de lui une plaque-tournante dans l'espace E1 : pour l'Usine et la Société, il représentait le pont vers les commissions et la mairie; pour la Commission de planification, il était le responsable du secteur. Comme il participait aussi à l'élaboration du projet, il soutenait naturellement les arguments de la Société et de l'Usine. Et son approbation passait pour garantie de la pertinence politique du projet pour la mairie aux yeux des commissions municipales.

« Normalement, ce sont les bureaux de tutelle qui servent de filtre pour les projets proposés par les entreprises. Ils ont l'expertise nécessaire et une connaissance de la politique en vigueur » (agent Commission planification).

L'Usine et la Société, en bas de l'échelle hiérarchique, jouaient un rôle important dans la préparation du projet et dans la décision même. Elles avaient premièrement le statut d'expert en production et en distribution de lait. Ensuite, leur proposition s'était acquis la légitimité sur deux points : le mandat des autorités supérieures et la signification contextuelle du projet. Remédier au problème d'approvisionnement du lait en bouteille était une instruction du Bureau et de la mairie. En 1975, le développement économique

était redevenu une priorité de la vie politique nationale.<sup>43</sup> En janvier, le gouvernement avait fixé un objectif de 4 *modernisations* (industrie, agriculture, défense nationale et sciences et technologie) pour le dernier quart du siècle. L'objectif du projet a rejoint indéniablement les objectifs politiques du pays.

Nous pouvons constater que l'espace interactionnel E1 ne déviait pas tellement de l'espace interorganisationnel. Le modèle de décision restait celui d'un centralisme bureaucratique. La décision finale était entre les mains des deux commissions de la municipalité, notamment celle de planification, qui contrôlaient les ressources nécessaires pour finaliser le projet. Mais ce pouvoir centralisé jouait notamment sur l'aspect politique de l'objet, alors que sa construction technique restait principalement le travail de la Société et de l'Usine, ce que nous pouvons appeler le partage du « pouvoir formel » et du « pouvoir pratique ». L'Usine a construit le corps principal de la décision en tant qu'expert, mais ce pouvoir était étroitement encadré par les organisations de niveau supérieur. Elle devait remonter dans la hiérarchie pour l'officialiser. Le Bureau, entre les deux niveaux, avait une influence décisive tant sur la construction du projet que sur les attitudes des Commissions, ce que nous pouvons appeler « un pouvoir réel ».

---

<sup>43</sup> En 1975, Deng Xiaoping a été renommé vice-premier ministre responsable de la politique du gouvernement central. Il a mis l'accent sur le développement économique du pays. Il a été destitué de ses fonctions en 1976, une fois de plus, avant d'être réhabilité en 1977. Désormais, sa position comme l'homme fort du régime est consolidée. Dans un discours tenu le 18 août 1975 au Conseil d'État, il a fait une proposition de 7 points pour développer l'industrie. Parmi lesquels, il y a la nécessité d'importer de l'équipement et de la technologie étrangers, la remise de l'ordre dans la gestion des entreprises et la restauration du système de responsabilité et le renforcement du système réglementaire. (Voir Les textes choisis de Deng Xiaoping (1975-1982), 1983:28-31)

### 5.3.2 *La décision sur le choix du site ou le modèle du professionnalisme (E2)*

- Principaux participants: le Bureau, l'Environnement Shanghai, La Santé publique, L'Urbanisme Shanghai, les Propriétés foncières et immobilières de Shanghai, la Commission de la planification, l'adjoint au maire de Shanghai, la Société, l'Usine.
- Période approximative: 1981-1988

#### 5.3.2.1 La contextualisation de l'espace E2

Le choix du site a été l'un des moments les plus intenses de tout le processus. Deux facteurs contextuels y ont contribué: la prise de conscience de la protection de l'environnement et la codification législative en vue de promouvoir *la gouvernance par la loi (JiaQianFaZhi)*. Depuis 1975, la dégradation de l'état de l'environnement due notamment à la pollution industrielle et au développement des villes a sonné l'alarme pour les autorités chinoises. Au début des années 1980, elles ont fait passer plusieurs lois et règlements et elles ont pris des mesures économiques pour freiner la dégradation de l'environnement. Depuis 1983, le Conseil d'État a exigé l'intégration du contrôle de la pollution dans le développement industriel. Cette politique, connue sous le nom de « 3 procès simultanés » (*SanTongShi*) (la production industrielle, la prévention et le traitement de la pollution en même temps), stipule que tout projet industriel doit prévoir des mesures anti-pollution nécessaires dès sa conception. L'Environnement Shanghai et tout organisme gouvernemental concerné ont vu leur pouvoir de décision renforcé en la matière.

En même temps, l'Assemblée nationale (le parlement) et l'Assemblée municipale de Shanghai (conseil municipal) ont adopté une série de lois et de règlements pour servir

de référence à la pratique de l'administration publique. La *gouvernance par (la volonté) des hommes (RenZhi)*, une pratique courante de l'administration publique en Chine, était perçue comme la cause de nombreuses corruptions et injustices. Contrairement à la *gouvernance par la loi (FaZhi)*, le *RenZhi* s'alignait avec la préférence des dirigeants. Il a obstrué l'application de la politique centrale et suscité de nombreuses contestations de part de la population. L'un des résultats de la multiplication des codes et des règlements a été le renforcement des pouvoirs des agents des services municipaux vis-à-vis de leurs interlocuteurs et de leur autonomie vis-à-vis de la volonté des responsables de la mairie.

### 5.3.2.2 Les interactions autour de l'objet

Lorsque le principe de relocalisation a été arrêté en 1982, le comité de travail a procédé à la recherche d'un site pour l'Usine, en étroite collaboration avec l'Urbanisme Shanghai. Celui-ci en a proposé un qui offrait de nombreux avantages. C'était une ancienne usine de machines à coudre située sur la petite ceinture d'aujourd'hui. Cette usine avait quitté les locaux pour une raison économique. Le choix du site était basé sur deux raisons : la proximité du centre-ville, ce que souhaitaient l'Usine et la Société; la disponibilité d'une infrastructure déjà présente (les tuyaux de gaz, l'eau courante, l'électricité, le système d'évacuation d'eau). La localisation sur la limite de la zone urbaine de l'époque allait faciliter la distribution du lait sans y ajouter un grand pollueur de l'environnement.

Mandaté par la Commission de planification, l'Urbanisme Shanghai a convoqué plusieurs rencontres de différents services municipaux (bureaux et agences) selon l'exigence de la procédure pour étudier la faisabilité de cette implantation. Après avoir inspecté le site, la Santé publique a mis en cause le choix, car l'ancienne usine de machines à coudre avait utilisé des produits toxiques pour le traitement des pièces. Des traces de ces produits avaient été retrouvées dans le sol du site. La Santé publique a refusé

de donner le feu vert au choix car « cela pourrait possiblement avoir des impacts sur la qualité du lait » (agent Santé). Mais l'Usine était manifestement satisfaite du choix.

« Ce n'est qu'une possibilité. D'ailleurs, le site est tout près de l'ancienne Usine et au bord de la zone urbaine de l'époque. C'est parfait pour nous car il y a tout ce qu'il faut et il y a plus d'espace. En plus, c'est l'Urbanisme Shanghai qui nous l'a recommandé. Ils devaient avoir une bonne raison parce qu'ils ont un plan général de la restructuration industrielle de la ville » (agent Usine).

Mais, l'Environnement Shanghai soutenait la position de la Santé publique. L'adjoint au maire qui a présidé une de ces réunions essayait de faire passer le choix en cherchant un compromis. Car le processus risquait d'être beaucoup plus long alors que le programme de prêt gouvernemental étranger était déjà en cours. Voici ce qui s'est passé dans la réunion :

« La réunion a été présidée par l'adjoint au maire [A]. Puisque le projet était approuvé par la Commission de planification, il était temps de décider où le placer. Nous avons proposé ce site dans la rue DF. La Santé publique s'y opposait en disant que le sol contaminé risquait de compromettre la qualité du lait. L'adjoint au maire demandait si l'on pouvait nettoyer simplement le sol au lieu de choisir un autre site. Apparemment, il cherchait à faire passer le choix. À ce moment-là, le représentant de la Santé publique a dit : 'Nous avons donné notre avis. Maintenant à vous de juger. Vous êtes l'adjoint au maire. Vous pourriez approuver le choix sans notre accord, si le pouvoir politique était supérieur aux règlements (*QuanDaYuFa*); sinon, trouvons un autre site plus conforme aux normes.' À cela, l'adjoint au maire a décidé de suspendre le processus. » (Agent Urbanisme)

La Société, de peur de perdre le prêt gouvernemental étranger, a dû transférer le statut de bénéficiaire à une autre usine de la Société. En 1985, la Commission de planification a réouvert le dossier sur le choix du site. L'Urbanisme Shanghai en a recommandé un autre. Mais la Société elle-même en a trouvé un (par le biais d'un chef de service du Bureau): c'était une base de production maraîchère de la ville, située à l'extérieur de la petite ceinture. Le site était délimité par un cours d'eau de deux côtés et desservi par une route

importante. En juillet, l'Environnement Shanghai et la Santé publique ont donné le feu vert « sur avis favorable du cabinet du maire » (agent Environnement).

Le reste était beaucoup plus formel. En septembre 1985, la Commission de planification a présenté un rapport au maire sur le choix du site. Ce rapport a été approuvé par l'adjoint du maire responsable. Le Bureau a alors déposé une demande d'occupation du terrain. En juin 1987, l'Urbanisme Shanghai l'a jugée conforme à son plan d'urbanisme général nommé "T2J3"<sup>44</sup>. En avril 1988, le Bureau des propriétés immobilières et foncières de Shanghai a rectifié l'usage du terrain sur avis favorable du bureau des propriétés foncières de l'arrondissement X.. Ainsi a été clos l'espace autour du choix du site.

### 5.3.2.3 La définition des rôles selon les responsabilités de l'organisation

Bien que le système pyramidal de décision n'ait pas encore fondamentalement changé, le nouveau contexte a donné la parole aux agents de service de la municipalité qui s'appuyaient sur les normes et les règlements officiels. Le pouvoir politique hésitait à imposer la décision par le rappel à la discipline. Normalement « les intérêts locaux doivent obéir aux intérêts globaux » (agent Spécialiste). Ici, les intérêts locaux signifiaient les rationalités et les raisons sectorielles.

La construction de l'objet s'est déroulée principalement entre des services de la municipalité conformément aux règlements en vigueur. L'Usine et la Société, même le Bureau, ont été exclus du débat sur le site. Leur rôle a été réduit à la simple proposition. L'Urbanisme, principal acteur de l'espace, s'est transformé en leur porte-parole dans les

---

<sup>44</sup> Déplacer des entreprises industrielles de la ville pour faire place aux commerces et services.

échanges avec les autres. Mobilisés dans une interaction autour du site, des services municipaux avaient leurs propres vocations et objectifs spécialisés. On pourrait dire que le choix du site a été un compromis entre les rationalités sectorielles après intervention des autorités de la mairie. L'Urbanisme Shanghai y voyait une occasion de rationaliser la répartition des zones industrielles; la Santé publique s'inquiétait de l'impact sur la qualité du lait et par-là sur la santé de la population, alors que l'Usine préférait la proximité du centre-ville.

Rappelons que la plupart des bureaux et agences municipaux ont la double direction : administrativement ils relèvent de la mairie; mais sur le plan professionnel ils sont sous le *monitoring* de leurs ministères et agences nationaux sectoriels. Dans le jargon de l'administration publique chinoise, les relations horizontales des services régionaux s'appellent « *KuaiKuai* » et les relations verticales sectorielles, « *TiaoTiao* ». Les relations entre les rationalités de *TiaoTiao* représentent une source importante de conflits dans la décision interorganisationnelle de *KuaiKuai*. (Ce point sera développé plus en détails dans le chapitre 7)

L'espace interactionnel du processus sur le choix du site a été traversé par plusieurs relations *TiaoTiao* et s'étalait horizontalement au niveau des services municipaux. La Commission se chargeait comme d'habitude de la coordination et de l'intégration des arguments présentés par les acteurs différents. Comparés aux positions que ces acteurs occupaient dans l'espace interorganisationnel, les rôles de ceux-ci ont été largement influencés par l'objet (le choix d'un site industriel) et par les rapports de l'objet au contexte dont nous avons parlé plus haut. En gros, on peut dire que les rationalités sectorielles prédominaient la formation de l'espace. Le cabinet du maire intervenait, mais il a dû accepter les arguments des professionnels. Cela dit, le système de contrôle pyramidal prévalait toujours dans l'ensemble des relations administratives.

### 5.3.3 *La décision du budget ou le modèle de négociation (E3)*

- Principaux participants: la Société-Usine, le Bureau, la Commission économique, la Commission de planification, la Commission agricole, la Commission de construction, la Banque C, le Bureau du contrôle des comptes de Shanghai.
- Période approximative : 1986-1993

#### 5.3.3.1 La contextualisation et la formation de l'espace E3

Le coût n'a pas été une préoccupation principale des organisations concernées lorsque le projet a été approuvé par la Commission de planification en 1982. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le projet était à ce moment-là plutôt une nécessité politique qu'une question économique. Ni la Société, ni le Bureau n'avait vraiment calculé le coût du projet que d'en avoir établi une estimation très générale, selon l'agent Bureau. Sur la question du financement, l'attention s'est concentrée surtout sur le prêt gouvernemental étranger. Étant donnée la divergence sur le choix du site, le premier prêt avait été transféré à une autre usine. En 1987, le gouvernement chinois et le gouvernement étranger ont signé un autre prêt mixte de 7 millions de US\$<sup>45</sup> (la moitié était un prêt sans intérêt d'une échéance de 10 ans et l'autre moitié en crédits d'exportation des équipements). Conformément à la politique du gouvernement central, la Commission de planification et la Commission agricole ont convenu en 1989 que le Bureau des finances de Shanghai se chargerait du remboursement du prêt avec la réserve

---

<sup>45</sup> Le montant est approximatif après conversion en dollars US et à un taux d'aujourd'hui.

de devises de la municipalité. Mais la Société-Usine compléterait la différence en RMB<sup>46</sup> due au changement du taux d'intérêt.

Ce qui a suscité une interaction intense entre la Société-Usine et la mairie, c'était l'investissement de l'État dans le projet pour la construction des locaux. Le changement de la politique fiscale du gouvernement et la redéfinition des relations gouvernement / entreprises d'État ont eu un impact sur la modalité du financement du projet. Le gouvernement qui avait autrefois financé seul tous les projets du genre, demandait désormais un partage des frais avec les entreprises. Le montant alloué par l'État serait calculé sur la base de la capacité de l'ancienne usine. Autrement dit, si une entreprise déménageait dans le cadre de l'aménagement du territoire, l'État lui rembourserait le montant nécessaire pour réimplanter l'entreprise avec la même capacité de production qu'autrefois. Si l'entreprise voulait accroître sa capacité de production par un renouvellement technologique, elle devrait s'occuper du financement de la partie agrandie.

Dans le cas de l'Usine, la capacité avant le déménagement avait été 150 tonnes de lait frais par jour; la nouvelle usine prévoyait une croissance de 50 tonnes par jour. L'État rembourserait les frais de la reconstitution de la capacité de 150 tonnes après le déménagement et l'entreprise se chargerait de ceux de 50 tonnes supplémentaires. L'entreprise (y compris la Société) a demandé un investissement de 200 millions de RMB de la part de l'État pour tout le projet. La mairie a rejeté cette demande en la jugeant « exagérée ». La Commission de construction de Shanghai a établi, pour la phase I de travaux, un budget de 41,68 millions de RMB (dont 18 millions à la charge de l'entreprise). La Société et l'Usine trouvaient le montant sous-estimé. Après plusieurs

---

<sup>46</sup> La dénomination de la monnaie chinoise.

tours de marchandage, la Commission de planification a réévalué les travaux de la première phase en octobre 1991 avec la Banque C et le Bureau, et décidé d'y ajouter 9,57 millions de RMB. À la fin des travaux de la première phase en 1993, la Commission de planification a fixé le montant total du coût des travaux (le prêt étranger non compris) à 60,14 millions (dont l'entreprise a investi 22,88 millions). La différence (6,54 millions) a été complétée par l'État.

En novembre 1993, la Commission municipale de construction a approuvé un investissement de 25,30 millions de RMB pour la phase II (dont 1 million était à la charge de l'entreprise). Dans les négociations, la Société-Usine réclamait toujours un supplément. La Commission municipale de planification a mandaté le Bureau du contrôle des comptes de Shanghai pour réévaluer le budget. Le résultat était que l'État a accepté de déboursier un autre 6,16 millions au projet. À la fin des travaux, le montant total de l'investissement domestique a atteint 91,60 millions (dont l'entreprise a déboursé seulement 23,88 millions). En réalité, l'entreprise a pu avoir gardé un solde assez important de l'investissement après les travaux.

### 5.3.3.2 La définition des rôles autour de l'objet

L'objet d'interaction et le changement du contexte ont placé la Société et l'Usine au centre de l'espace interactionnel. La redéfinition des relations gouvernement / entreprises d'État, et notamment la réforme fiscale, ont fait d'elles défenseurs de leurs propres intérêts. Du côté du gouvernement, la mairie était représentée notamment par la Commission de construction. Le Bureau, dont le rôle de tuteur était de plus en plus ambigu suite à la réforme de son statut dans l'espace interorganisationnel, reculait au deuxième plan.

Au début du processus, l'Usine se trouvait encore dans une position de *recevoir* le budget accordé par l'État, pratique courante sous le système de planification centralisée. Après la réforme, les entreprises qui vivaient jusque là du plan de l'État ont été condamnées à dépendre du marché pour leurs sources financières. Au moment où l'entreprise devait participer au financement – une position de *donner* aussi –, sa position est aussi passée à celle de négociateur.

« Le lait en bouteille n'est pas un produit à haut profit. Nous devons être réalistes quant à l'impact de la relocalisation sur la santé financière de l'Usine. Le projet a été initié comme une mesure d'amélioration du niveau de vie de la population. Et le déménagement coûte cher. L'État a de bonnes raisons de nous aider sur le plan du financement. » (agent Usine)

Et cette position était justifiée par l'Usine avec ses rapports particuliers au projet:

« C'est nous qui avons conçu le projet. Nous savions mieux que quiconque le coût de sa réalisation. Et puis nous avons cédé un terrain qui vaut de l'or. Aujourd'hui, d'autres entreprises à relocaliser demandent beaucoup plus que cela. » (agent Usine)

Voilà sur quoi l'entreprise s'appuyait pour négocier. La mairie contre-proposait, en s'appuyait sur des institutions spécialisées telles que le Bureau du contrôle des comptes et la Commission de construction. Bien que l'administration publique et les entreprises d'État soient loin d'être à égalité de pouvoir dans l'espace interactionnel, la Société et l'Usine, désormais de plus en plus unies dans leur statut, ont adopté une attitude beaucoup « agressive » dans les négociations du financement.

Il faut dire que la négociation était étroitement encadrée par le gouvernement. C'est la mairie qui a établi les règles du jeu et la limite. Elle contrôlait de l'argent et disposait de l'autorité pour s'imposer. Si le gouvernement a accepté encore de financer un tel projet, c'est à cause de ses relations privilégiées avec les entreprises d'État.

« Si le gouvernement a redéfini ses relations avec les entreprises, ce n'est pas pour les laisser tomber, mais plutôt leur donner une chance de

faire mieux. L'État a administré ces entreprises pendant des années, il va continuer à assumer sa responsabilité dans les nouveaux termes de relations avec les entreprises. Surtout la relocalisation de l'Usine était un projet décidé par l'administration publique. Aujourd'hui, les entreprises doivent fonctionner selon la loi du marché. Mais ce sont tout de même des 'entreprises d'État'. Il faut tenir compte de leur situation réelle pour décider de l'aide de l'État, surtout pendant cette période de transition.» (agent Commission planification)

#### 5.3.4 *La décision sur la date du déménagement ou le modèle d'interventionnisme d'État. (E4)*

- Principaux participants: l'Usine, la Société, le Bureau, la Commission de construction, le Bureau des grand-projets de Shanghai, la mairie, l'Agence nationale du contrôle des comptes, L'Assemblée populaire de Shanghai, la Conférence municipale de consultation politique, ainsi que la compagnie de construction.
- Période approximative : 1989-1991

##### 5.3.4.1 La contextualisation et la formation de l'espace E4

Dans la première période du processus, l'échéance du déménagement ne semblait pas préoccuper beaucoup ni la mairie ni l'Usine. Les parties se sont surtout intéressées au choix du site, à l'introduction de l'équipement et au travail de conception. L'échec sur le premier site a retardé la réalisation du projet. En 1984, lorsque le projet de la grande bibliothèque municipale sur le site occupé par l'Usine a été décidé par la mairie, le ballon était toujours dans le camp de l'Usine pour fixer la date du départ. L'imposition par le gouvernement central d'un plafond d'investissement dans la construction de base en 1986 a contraint l'Usine à refaire son projet. À partir de 1989, la mairie commença à s'impatienter : le retard de la réalisation du projet a mis en cause le calendrier du

développement de la ville. Mais le nouveau projet n'a eu l'approbation de l'audit de l'Agence nationale du contrôle des comptes qu'en 1990. En fait, pour avoir le permis des travaux, tout projet doit réussir à l'examen des comptes par l'audit national. La demande a été refusée à plusieurs fois par celui-ci car l'investissement restait une promesse et aucune somme substantielle n'était encaissée. Grâce à la garantie apportée par la Commission de planification et par la Banque C, le projet a obtenu le permis. Les travaux de construction de la phase I ont commencé en mai 1990.

En 1991, la mairie a convoqué les parties impliquées pour fixer la date du déménagement. La Société-Usine ont demandé un délai de 5 ans, alors qu'un adjoint au maire exigeait le départ avant la fin de 92. Deux jours plus tard, la presse officielle de Shanghai<sup>47</sup> a critiqué l'entreprise, sans la nommer, en disant qu'elle profitait de la situation pour faire chanter l'État et retardait, pour ses propres intérêts, la réalisation de grands projets de développement de la municipalité. Une suite de réunions a été organisée par la mairie. Des personnalités de l'Assemblée populaire de Shanghai et de la Conférence municipale de consultation politique ont été mobilisées pour exercer des pressions sur l'entreprise. Un adjoint au maire est allé jusqu'à menacer de destituer de sa fonction quiconque (de la Société-Usine) contrecarrait le déménagement avant la fin de 92. Mais l'entreprise a démontré l'impossibilité sur le plan technique et pu gagner de la sympathie des personnalités de l'Assemblée et de la Conférence. En fin de compte, un autre adjoint au maire, ancien spécialiste de la construction, a proposé un compromis: le déménagement entre le premier avril et le 30 juin 1993 au plus tard, et ce « dans l'intérêt du projet de la bibliothèque et en tenant compte de la difficulté de construction de la nouvelle usine » (agent Usine). Pour faciliter le processus, le projet a été classé "*priorité municipale*" en 1991 et 1992. À ce titre, le Bureau des grand-projets de Shanghai

---

<sup>47</sup> L'un des deux journaux principaux de la ville.

intervenait directement et régulièrement dans le progrès des travaux et coordonnait les différentes parties impliquées dans la construction.

#### 5.3.4.2 La définition et l'interprétation des rôles de l'espace E4

L'une des caractéristiques les plus marquantes de l'espace autour de la date du déménagement était l'interventionnisme du gouvernement. En fait, bien que les entreprises d'État aient gagné une plus grande autonomie de décision dans les années 1990, le gouvernement n'a pas vraiment lâché la prise. Il représentait toujours une autorité supérieure (*ShangJiLinDao*) qui pouvait imposer sa volonté à tout moment qu'il jugeait nécessaire. Ce pouvoir se manifestait à travers la menace de destitution de fonctions, la mobilisation des ressources nécessaires pour exercer la pression sur l'entreprise (ex. : critique ouverte dans la presse, mobilisation des institutions paragouvernementales...).

« Nous sommes responsables du développement de toute la ville. Nous agissons en fonction des intérêts globaux et l'intérêt local doit obéir aux intérêts globaux. S'il n'y a pas de discipline, il n'y aurait pas de développement équilibré et intégré de la ville. » (agent Commission planification)

Cette autorité était – est toujours - largement reconnue par les entreprises (Usine, Société et Bureau).

« La mairie est l'autorité suprême de la ville. Elle voit les choses différemment de nous. Elle a une perspective globale. Quand elle dit qu'il faut partir avant juin 1993, c'est un ordre. Un ordre politique. Nous devons faire de notre mieux pour la satisfaire » (agent Usine).

Nous voyons bien ici que sur des questions de principe ou d'une importance majeure comme la construction de la grande bibliothèque de Shanghai, l'autonomie de l'entreprise a disparu. L'espace interactionnel est redevenu celui qui avait existé auparavant entre une

administration publique supérieure qui gouverne par ordres et une entreprise subalterne dirigée.

Cet espace se distingue tout de même du modèle pyramidal traditionnel par la médiation des *intermédiaires*. Ces intermédiaires comprenaient des personnalités para-gouvernementales sollicitées par la mairie et le Bureau avec un statut entre le *ju* (bureau administratif) et le *ZongGongSi* (groupe corporatif) responsable de l'Usine. Ils ont pu gagner du temps pour l'Usine et parvenir à un compromis. Au début, des représentants de la Conférence consultative politique (une institution para-gouvernementale qui regroupe des personnalités non-membres du parti communiste et qui assiste le gouvernement dans la définition de la politique locale) étaient eux-mêmes convaincus que l'Usine traînait exprès pour ne pas partir à temps. Finalement, après avoir rencontré l'Usine et la Société, certains d'entre eux se sont exprimés en faveur de ces dernières. Car « l'Usine avait réellement de la difficulté à finir la construction en un an et demi » (représentant Conférence. Cité par l'agent de l'Usine). Et le témoignage du *ju* aidait aussi à convaincre le cabinet du maire de la sincérité de l'Usine sur la question du délai de déménagement. C'est en partie grâce à leur médiation que la mairie a reconsidéré la date limite imposée à l'entreprise. Or dans un modèle de contrôle purement pyramidal comme en T1, le rôle de l'intermédiaire est réduit à la transmission des ordres du supérieur.

#### **5.4 Conclusion du chapitre**

Nous avons décomposé le processus en 4 espaces interactionnels formés autour des objets, dans lesquels nous avons examiné les rôles des organismes différents, leurs relations dans l'espace interorganisationnel, leur contribution à la construction des objets. Chaque espace interactionnel est une mobilisation de réseaux d'organisations. Si nous comparons l'espace interorganisationnel illustré par la figure 5.1 avec les espaces

interactionnels temporellement constitués, nous pouvons remarquer que certains espaces, notamment le E1, dévie moins de l'espace interorganisationnel que d'autres comme le E4. Cela veut dire qu'effectivement, la formation de l'espace interactionnel ne dépend qu'en partie de l'espace interorganisationnel. L'analyse de celui-ci, à elle seule, ne suffit pas à expliquer les résultats de l'interaction interorganisationnelle. Notre analyse suggère que le contexte ainsi que la nature de l'objet contribuent à structurer l'espace interactionnel.

Reprenons le concept de l'objet dont nous avons discuté au début du chapitre. L'objet, chez les sociologues de la traduction comme Callon (1986) et Callon & Law (1989), n'est pas simplement un objet identifié ou produit, mais aussi un objet organisant. Dans notre cas, les espaces interactionnels se forment toujours à l'introduction d'un objet qui aide à sélectionner les acteurs, à structurer l'espace et à définir les rôles à jouer. Dans ce sens-là, l'objet d'interaction devient autant un médium qu'un produit de l'interaction. Dans les termes de Callon et de Law (1989), c'est le contenu qui tient le contenant (p. 83). Par le même processus, l'objet est sorti de l'interaction, construit et défini. Par exemple, l'espace E4 n'aurait pas existé s'il n'y avait pas eu le problème de la date finale. Il durait parce que l'objet retenait les acteurs en interaction. La résolution du problème sous forme de compromis entre la mairie et la Société-Usine à la suite des négociations a mis fin à l'espace.

L'introduction du concept de l'objet a une importance majeure pour notre analyse des rapports structure/action. Nous allons voir dans la partie 3 de ce travail comment les rapports sujet/objet s'entrecroisent avec les rapports structure/action dans la pratique sociale.

Ensuite, le contexte social général a joué également un rôle important dans la définition des relations entre les acteurs et dans la définition de l'objet. Par exemple, le

contexte de la réforme et la redéfinition des relations gouvernement /entreprise d'État a permis à la Société et l'Usine d'être érigées en négociateurs dans le processus autour du financement. La codification législative intensifiée a donné la parole aux agents-technocrates. En même temps, c'est aussi la réforme fiscale et le changement de la politique d'investissement de l'État qui ont contribué à l'identification et à la construction de l'objet de le E3.

Bien que le contexte constitue une condition importante de la formation de l'espace, il ne détermine en aucun cas les comportements interactionnels des acteurs organisationnels. Chaque espace interactionnel est traversé en même temps par plusieurs modèles de relations. Ils sont produits de combinaison de nombreux facteurs contextuels et humains, parfois contradictoires. Par exemple, sur la question de budget, l'Usine ne pouvait négocier que dans le cadre défini par l'État. La consultation sous l'étiquette de *Mingzu* (démocratie) finit toujours par le *Jizhong* (décision centralisée). Malgré l'évolution du contexte et la redéfinition des relations gouvernement / entreprises d'État, l'emprise de l'administration publique sur des questions stratégiques reste forte tout au long du processus : le gouvernement imposait des règlements et sa rationalité globalisante.

## CHAPITRE 6

### DÉCOMPOSITION DU PROCESSUS AUTOUR DES PERSPECTIVES.

Un récit est plus proche de la poésie que de la sculpture. La poésie est linéaire : une succession de détails dans le temps. La sculpture est spatiale : fixation d'un mouvement dans un espace à trois dimensions, ce que la poésie narre en un paragraphe.<sup>48</sup> Alors le théâtre, lui, est l'intersection du spatial et du temporel. Sur la scène, les acteurs composent géographiquement un espace interactionnel. Les rôles sont interprétés et joués par les acteurs pour reproduire la situation. Si on suspend un moment comme l'on fait dans une répétition, on peut analyser les rôles des acteurs sur scène ainsi que la signification produite par l'interaction. En plus, un récit ne présente qu'une perspective, celle du conteur, alors que le théâtre en offre plusieurs, celles de différents personnages. Notre définition de l'espace interactionnel est proche de celle du théâtre : elle offre plusieurs perspectives. La dynamique de transformation de l'espace est justement dans la confrontation des perspectives. Nous la comparons à un « *marché commun* » dans lequel chacun essaie de négocier sa « souveraineté ». Donc, pour nous, une représentation « théâtrale » à plusieurs perspectives semble plus intéressante pour appréhender les rapports structures/interaction dans un processus multi-organisationnel.

---

<sup>48</sup> Voir G.E. Lessing, Du Laocoon, ou des limites respectives de la poésie et de la peinture. Paris : Antoine-Augustin Renouard, 1802.

## **6.1 Métaphore du théâtre : la décision comme une négociation de perspectives et de positions**

Après avoir introduit, dans le chapitre précédent, le rôle de l'objet dans la formation des espaces interactionnels de notre processus, il nous faut maintenant voir comment les interactions à l'intérieur de ces espaces construisent l'objet. La conception « théâtrale » du processus présuppose une représentation spatiale, comme sur une scène où les interprètes de rôle occupent différentes positions pour former un espace entre eux. Dans un théâtre, les distances entre les positions sont mises en scène selon une interprétation du scénario. Dans la vie sociale, les relations sont entretenues par les agents organisationnels selon une interprétation des normes sociales et de leurs propres expériences. Ces relations, à notre avis, seront visibles si on les place dans un espace avec des points de repère. Bien sûr, ce genre de représentation n'est qu'une métaphore, car la mesure de la distance sociale entre les agents organisationnels ne relève que de leur expérience personnelle.

Mettre en évidence les distances positionnelles n'est qu'une étape dans la décomposition du processus. La reconstitution du processus autour des objets confirme la construction interactionnelle de la décision interorganisationnelle. Il n'y aura pas de théâtre, si les acteurs sur scène n'interagissent pas. Alors la question est de savoir de quelle façon l'interaction construit l'objet et produit la décision. Les interactions dans notre processus interorganisationnel sont nourries d'une série de différences : positions, vocations, responsabilités, rôles, perspectives....

Ces différences qui se rencontrent dans le même espace obligent les agents à négocier leurs perspectives. Cette négociation ne se déroule pas sur un pied d'égalité pour tous les acteurs. Comme nous allons le montrer plus loin dans ce chapitre, un objet construit ne signifie pas que les différences ont été dissipées. Notre enquête révèle qu'une bonne

partie d'entre elles persistent bien après la décision. D'ailleurs, une décision ne découle que de certaines modalités d'interactions dans certaines circonstances; elle n'est pas nécessairement le choix satisfaisant pour tout le monde. Dans ce sens-là, la décision née de l'interaction n'est pas une simple addition de rationalités différentes, ni la moyenne d'un nombre  $x$  d'intérêts particuliers, mais une nouvelle définition de l'objet et de la position.

Dans ce processus de définition, certaines de ces différentes perspectives se superposent alors que d'autres sont plus exclusives; certaines se déplacent et d'autres sont simplement ignorées. Mais les agents peuvent toujours essayer d'anticiper, d'intégrer et de convertir les autres perspectives portées à leur connaissance pour mieux se positionner dans l'espace. Nous nous rejoignons ici à la proposition de Poole et al. (1986) selon laquelle l'agent est aussi produit et reproduit dans la construction de la décision (244-245). Les acteurs organisationnels rentrent dans l'espace selon le besoin du processus et avec leurs fonctions et perspectives. Ils négocient non seulement la définition de l'objet, mais également leurs propres rôles et positions. Dans certains cas, ils se déplacent par nécessité ou par conversion.

L'intérêt de la représentation « théâtrale » d'un tel processus réside dans la possibilité de visualiser ces différences et déplacements dans un espace déterminé. Reliée à un ensemble d'expériences du contexte, de l'environnement et du rôle assumé, chaque perspective doit être étudiée dans ses relations avec les autres (*causalité globale*).

## 6.2 Espaces structurés autour des arguments

Alors qu'est-ce qui permet de repérer les positions des acteurs dans un espace interactionnel? Ce sont les arguments, expression discursive d'une perspective. À

regarder de près ces espaces interactionnels constitués, nous pouvons constater que chacun d'entre eux est balisé par plusieurs types d'arguments que les acteurs construisent autour d'un objet. Bien que ces espaces soient loin d'être fixes, certains arguments reviennent constamment. Deux facteurs y ont contribué : la perception de l'objet par les acteurs situés dans leur contexte et les rapports entre les acteurs en interaction. Nous allons reprendre les 4 épisodes que nous avons décrits dans le chapitre précédent, relever deux couples d'arguments les plus significatifs dans chaque épisode et les placer de façon à diviser un espace de « scène de théâtre » en 4 zones géographiques. Ce petit exercice, courant dans les sciences sociales, permet de localiser visuellement la constitution des espaces interactionnels autour des objets de notre cas.<sup>49</sup>

### 6.2.1 *La mise en scène de l'espace E1*

L'interaction autour de la décision du déménagement s'est passée de la façon la plus conforme à l'ordre hiérarchique, sans contradiction majeure. Rien ne semblait opposer les uns aux autres. Tous les organismes partageaient le même objectif : augmenter la productivité pour satisfaire au besoin de la population. Si l'on trace un schéma à deux axes suivant les termes utilisés par les agents locaux, nous pourrions voir que les perspectives des interlocuteurs se trouvent à peu près toutes dans la région *géographique*.

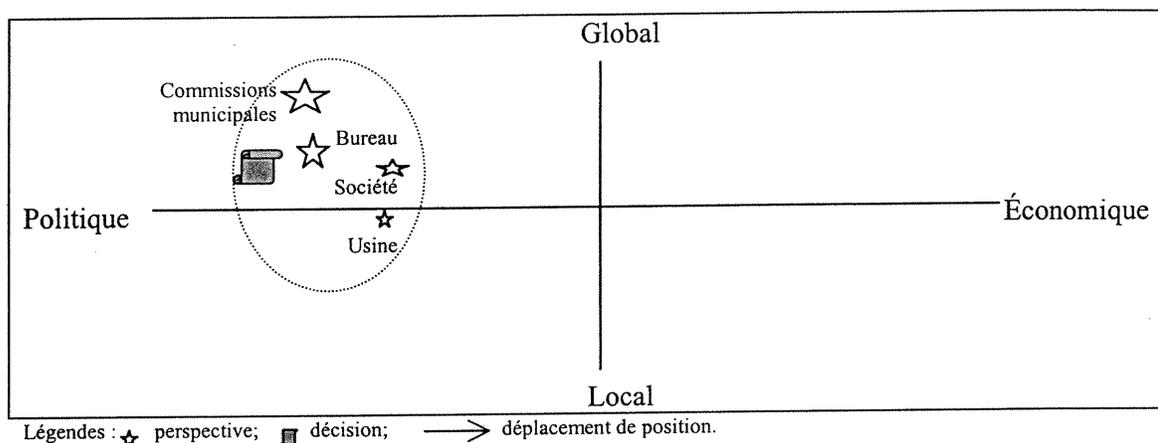
Ce sont les 4 types d'arguments les plus utilisés dans les récits des agents. L'axe *Global-Local* rejoint en quelque sorte l'axe hiérarchique qui ne figure pas dans ce schéma. La plupart des acteurs qui y sont enrôlés ont convenu que le développement de la productivité de l'Usine contribuait au bien-être de l'ensemble de la population urbaine de

---

<sup>49</sup> Nous tenons à signaler que les figures ne sont qu'une interprétation des récits par l'auteur et qu'elles ne sont pas réalisées à partir des calculs scientifiques des données.

Shanghai. Donc il avait une signification politique. L'Usine y voyait aussi une chance pour la modernisation de son équipement un peu « vieillot » (*LaoHua*). Mais cet argument dit « local » était complètement couvert par l'objectif global de l'époque : moderniser les industries du pays.

**Figure 6.1. Positionnement et déplacement des perspectives dans l'espace E1**



Donc, on voit que les perspectives étaient proches les unes des autres. Le caractère politique du projet a amené les acteurs de différents niveaux à constituer de façon « constructive » l'objet. L'Usine a demandé une rénovation technologique; la Commission agricole l'a incluse dans le programme de prêt et de l'introduction de la technologie étrangère; la Commission de planification a proposé une relocalisation de l'Usine sur un nouveau site pour avoir plus d'espace et intégrer dans le plan général de restructuration. Et l'interaction était organisée dans un ordre structuré et dans une ambiance de « camaraderie »<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Avant les années 80 et sous l'influence de l'idéologie communiste, tout le monde s'interpellait « TongZhi » (camarade. En chinois qui signifie 'qui partage la même volonté ou les idéaux') pour rappeler qu'on travaillait tous pour la même cause socialiste. Aujourd'hui, cette tradition se remplace de plus en plus par les appellations « XianSheng » (Monsieur), « XiaoJie » (Mademoiselle) et d'autres appellations politiquement moins marquées.

« Il n'existait pas vraiment de conflits d'intérêts entre les différents niveaux d'interlocuteurs. La seule chose que nous faisons était de construire le projet. Mais chacun de nous avait des idées différentes étant donné que notre positionnement dans la structure organisationnelle n'était pas le même. Mais aucune différence n'était fondamentale. » (Agent Bureau)

« À l'époque, l'insuffisance du lait en bouteille devenait un centre d'intérêt populaire. Les employés de l'Usine et de la Société, même du Bureau ont été souvent sollicités par les amis et les connaissances pour avoir un coupon de ration. Avec la productivité et des sources de matière première dont les usines de la Société disposaient, on ne pouvait pas garantir une bouteille par famille et par jour. Il n'y aurait pas de modernisation sans pouvoir satisfaire aux besoins de base de la population. » (Agent Société)

Le partage de la rationalité politique ralliait tous les acteurs sur un même front. D'abord, c'était la solution à l'insuffisance du lait en bouteille pour répondre au besoin de la population. Ensuite s'y est ajoutée celle de la modernisation industrielle du pays. Finalement, il s'agissait d'une occasion, pour l'Usine, de moderniser sur le plan technologique, et pour la mairie, de restructurer la disposition des usines de la ville. Donc, la question de la légitimité du projet était résolue dès le départ. Ce qui a déblayé la route vers la décision de la relocalisation de l'Usine. Les acteurs n'avaient pas besoin de se déplacer pour se rejoindre les uns aux autres.

Une autre caractéristique que nous pouvons observer du sous-processus, c'est que la plupart des organisations interactantes appartenaient au même *XiTong* (système sectoriel), celui de l'industrie agroalimentaire. En amont, il y avait la Commission agricole, et en aval, la Société et l'Usine. « L'élaboration d'un projet de développement de ce genre était toujours le travail du secteur. » (Agent Commission Planification). Ces organismes constituaient la chaîne de commande et de contrôle hiérarchique de *danwei* (unité de

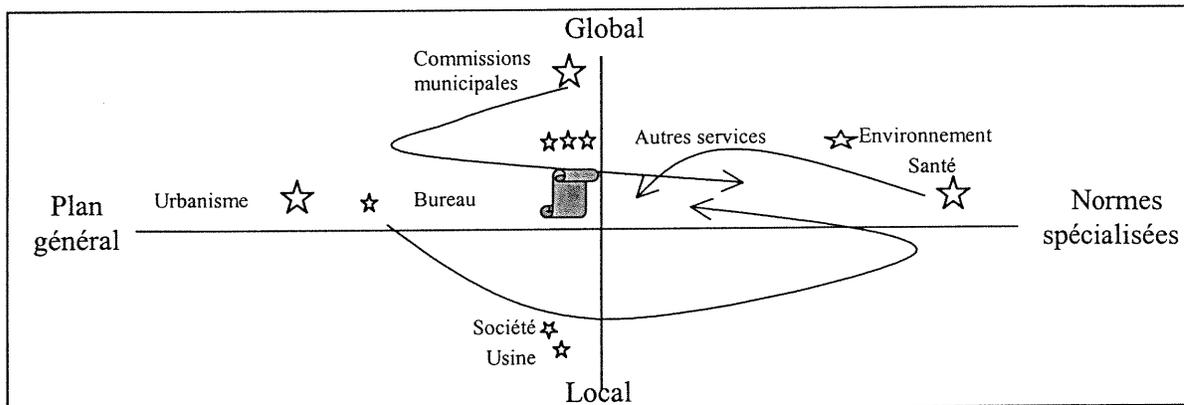
travail). Donc, la communication ascendante et descendante était caractérisée par des formes de *HuiBao* (comptes rendus aux supérieurs) et de *ZhiShi* (émission de directives aux subalternes). L'interaction au sein du secteur et à partir des finalités partagées a facilité la construction du projet. Il s'agit bien de l'étape la plus « calme » du processus.

### 6.2.2 *La mise en scène de l'espace E2*

Le choix du site a vu de nouvelles organisations s'engager dans le processus. La procédure a été déclenchée par l'Urbanisme Shanghai en collaboration avec les auteurs du projet (Usine, Société, Bureau). L'Usine devait distribuer des milliers de bouteilles de lait tous les jours à travers la ville. Donc, la localisation – la proximité de la zone urbaine et l'accès facile – était, pour elle, une exigence de base dans le choix du site. Responsable du plan général, le travail de l'Urbanisme Shanghai était d'y intégrer le projet. Le premier choix satisfaisait évidemment au souhait de l'Usine et aux exigences du plan général de l'époque. Il a été soumis, selon une procédure préétablie, à des services d'utilité publique de la municipalité comme la Santé publique, l'Environnement, ... pour prendre effet. La consultation a été organisée par la Commission de planification avec la participation d'un adjoint au maire. L'interaction s'est étalée horizontalement au niveau de *ju* (bureaux municipaux). L'Usine et la Société y reculaient au deuxième plan, faisant de l'Urbanisme Shanghai leur porte-parole.

À cette étape, les arguments changeaient : la signification politique et l'aspect économique faisaient place aux *Normes sectorielles* et au *Plan général*. C'est là que les voix dissidentes se sont fait entendre. La plupart des services consultés ont accepté le choix, se rapprochant de la *généralité*. Mais la Santé publique, soutenue plus tard par l'Environnement Shanghai, s'y opposait en faisant valoir l'argument des normes sectorielles. Nous pouvons cartographier ainsi les perspectives des acteurs.

Figure 6.2 Positionnement et déplacement des perspectives dans l'espace E2



Les perspectives des acteurs (marquées par les étoiles) se sont réparties dans les différentes sphères. Aux extrémités, on trouve l'Urbanisme Shanghai et la Santé publique, deux forces extensives de l'espace. L'Urbanisme Shanghai, responsable du plan de développement de la ville, parlait au nom du projet et du plan de développement. Le site de l'ancienne usine de machines à coudre correspondait aux exigences du projet et aux principes du plan d'urbanisme de l'époque. Il offrait une infrastructure utilisable et se trouvait au bord de la zone urbaine (aujourd'hui, l'emplacement du site serait jugé trop proche du centre-ville pour construire une usine). Et l'effet négatif sur la qualité du lait n'était, pour cet acteur, qu'une hypothèse. De son côté, la Santé publique insistait sur le danger éventuel et refusait de donner le feu vert. L'adjoint au maire se positionnait plutôt en faveur de l'Urbanisme Shanghai car la relocalisation était surtout une occasion de restructuration industrielle de la ville. L'Urbanisme Shanghai était spécialiste en la matière. Mais l'adjoint ne pouvait non plus laisser courir un tel risque de contamination. Donc après avoir tenté en vain de réconcilier les deux parties, il a finalement décidé de refaire le choix. L'argument des normes sectorielles a gagné.

Lorsque la consultation a repris sur un autre site, le point de conflit a disparu. L'emplacement était une base de production de légumes de la ville. Le risque des

produits chimiques n'existait pas. Donc, l'Urbanisme a pu rallier la Santé publique, l'Environnement et d'autres services municipaux à sa perspective. Le chemin à la décision était dégagé.

Généralement parlant, le processus de choix du site est une routine pour les organismes impliqués. Le projet de l'Usine n'était pas le premier ni le dernier cas du genre.

« Normalement, tout le monde accepte le choix de l'Urbanisme Shanghai. L'application des normes sectorielles permet toujours une interprétation relativement flexible. S'il devait y avoir une voix dissidente, ce serait plutôt l'Environnement Shanghai, car la question de la pollution est un problème sensible de l'urbanisme et du développement industriel dans le passé. Le projet en question est un cas exceptionnel, puisqu'il s'agit d'un produit alimentaire. »(Agent Urbanisme)

Ici, c'est l'objet qui a défini les arguments et organisé l'interaction des perspectives des acteurs. Puisqu'il s'agit d'un produit alimentaire, la Santé publique est montée à l'avant-scène comme un acteur principal; son argument était difficile à réfuter. L'Environnement, normalement l'acteur le plus actif, a reculé au deuxième plan car « l'Usine pollue peu », mais il était favorable à l'avis de refaire le choix pour éviter toute possibilité de contamination.

Une autre caractéristique de l'espace E2 est que l'interaction a eu lieu surtout entre des services du même niveau. Chaque service municipal était responsable d'un morceau de la décision et chacun avait ses propres normes sectorielles. Pour la Commission de planification, il était difficile d'accepter les arguments de l'un et de rejeter les arguments de l'autre. Lorsqu'on ne pouvait pas se mettre d'accord, la meilleure solution était évidemment de redéfinir l'objet - choisir un autre site dans ce cas-ci. C'est par une décision de l'adjoint au maire que la position de l'Urbanisme avec celles de la Société et de l'Usine derrière s'est déplacée. Comme nous allons le démontrer plus tard, un certain

contexte, la spécificité de l'objet ou l'interprétation personnelle du contexte et de l'objet peuvent activer un conflit. La résolution du conflit dépend aussi en grande partie de la réflexivité et de la flexibilité des agents.

### 6.2.3 *La mise en scène de l'espace E3*

La négociation des subventions a ramené l'Usine et la Société à l'avant-scène et exclu la plupart des services municipaux ayant participé au choix du site. Entre temps, la redéfinition des relations gouvernement/entreprises d'État a rapproché davantage la Société de l'Usine. Elles formaient de plus en plus une seule compagnie gérée de façon autonome, que nous appelons la Société-Usine. Son but était désormais de maximiser les profits comme toutes les entreprises d'État.

Avant la réforme économique, ce genre de projet avait toujours été financé directement par le gouvernement. En avril 1979, le gouvernement a approuvé une proposition de la Commission nationale de construction, selon laquelle, le financement des projets de construction de base serait graduellement assuré par les prêts de banque. Après quelques années d'expérimentation limitée, cette réforme du financement des projets de construction est entrée en vigueur en 1985 au niveau national.<sup>51</sup> À Shanghai, la relocalisation des usines faisait partie des efforts de restructuration générale de la ville. La municipalité acceptait de rembourser une partie des frais relatifs à la restauration de la capacité de production d'avant le déménagement. Le reste était à la charge de l'entreprise. Le pourcentage de partage entre les deux parties était pré-réglé par la mairie. Donc, l'enjeu résidait dans le calcul des frais totaux de la relocalisation.

---

<sup>51</sup> Voir Wang. Shiyuan et al., 1993 : 215.

C'était une négociation presque bilatérale entre la mairie représentée par la Commission de construction, le Bureau des finances et le Bureau du contrôle des comptes d'un côté et la Société et l'Usine de l'autre. Ils se sont polarisés sur les arguments du *global* et du *local*. La mairie qui disposait des ressources financières pour la construction de base avait le souci d'un équilibre budgétaire au niveau de toute la ville. Elle se gardait de surpayer un projet au détriment des autres.

« Chaque année, nous recevons de nombreuses demandes de subventions pour la restructuration industrielle. Nous devons étudier chaque cas particulier dans un paysage panoramique de l'ensemble des projets, comparer et rationaliser la distribution de l'argent. Le projet de l'Usine est important, mais d'autres ne le sont pas moins. Donc, l'important est de calculer un projet à sa juste valeur. Mais les entreprises demanderesse ont toujours tendance à exiger plus qu'il ne faut. C'est là le problème » (Agent Commission économique).

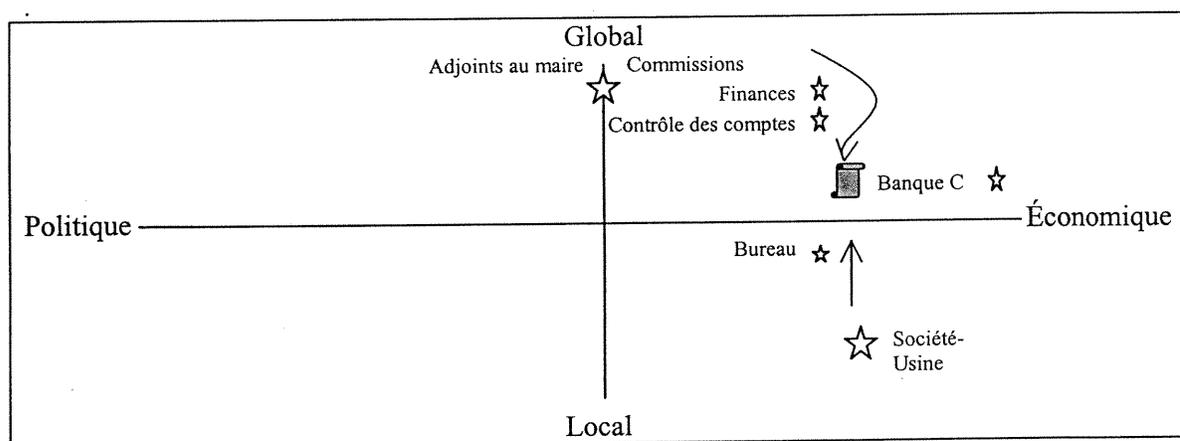
Au cours de la négociation, la mairie soupçonnait l'Usine d'avoir gonflé la prévision des dépenses pour obtenir plus de subvention. Mais la Société qui était responsable du financement de l'Usine n'était pas de cet avis. Les arguments qu'elle a avancés portaient notamment sur la façon de calcul et l'importance politique du projet (voir aussi le chapitre 5).

« Déménager une usine est une affaire complexe. Lorsque la mairie calculait les frais, elle avait tendance à réduire le coût uniquement à celui de la construction ainsi qu'à celui des opérations visibles du déménagement. Cependant, il y avait des dépenses indirectement reliées au déménagement comme celles de la restructuration du personnel et de l'arrêt de la production. Le calcul de la mairie n'avait pas tenu compte de ces éléments. En plus, nous avons cédé un terrain de grande valeur dans un quartier chic. Notre proposition de budget initiale avait prévu toutes ces dépenses visibles et invisibles du déménagement. De toute façon, c'est toujours une propriété d'État. C'est aussi dans l'intérêt du gouvernement qu'elle marche » (Agent Société).

La redéfinition en cours du statut du Bureau en temps T2, jusqu'alors un service d'administration de la municipalité, l'avait déplacé désormais dans la sphère *locale* de

l'espace interactionnel. L'intérêt de ce dernier était de plus en plus lié à la santé de l'entreprise. En même temps, l'autonomie de gestion financière de la Société vis-à-vis du Bureau a grandi. Le Bureau n'était plus le porte-parole de la Société dans la négociation du budget et son rôle y est devenu plus celui d'un conseiller et intermédiaire que celui d'un administrateur.

**Figure 6.3** Positionnement et déplacement des perspectives dans l'espace E3



Nous pouvons voir que les perspectives des parties se sont polarisées sur l'axe *Global - Local*, du côté économique. La Société et l'Usine ont établi, dès le départ, un budget élevé qui, pour la mairie, allait puiser une bonne partie de ses réserves destinées à la construction de base. La Société a présenté les données produites par l'Institut de design du projet pour sa propre défense.

La perspective de la mairie se basait plutôt sur une impression générale du coût du projet par rapport aux ressources dont la municipalité disposait. Évidemment 200 millions de RMB dépassaient largement ses attentes. « Comment pouvez-vous demander 200 millions, alors que la ville ne dispose que de quelques centaines de millions chaque année » (adjoint au maire. Cité par l'agent Usine). Pour l'Usine, c'était « le coût nécessaire pour tout le projet ». Comme la mairie ne l'avait pas accepté, l'Usine a

présenté une nouvelle estimation pour la première phase seulement. La mairie a demandé à ses Commissions de planification et de construction de réévaluer le coût du projet. La réévaluation a été effectuée par la Banque C, par le Contrôle des comptes de Shanghai et aussi par le Bureau conjointement. La perspective du Bureau était beaucoup plus proche de l'entreprise tout en restant celui d'un service de la municipalité, alors que la perspective du Contrôle des comptes demeurait plus près de celle de la mairie.

« Cela se comprend bien. C'est le travail du Contrôle des comptes de vérifier s'il n'y avait pas de fraude de la part de l'entreprise. Mais il agit notamment en fonction de ses responsabilités de métier. Il n'a pas vraiment non plus d'intérêt de créer de la difficulté au financement du projet. » « Bien sûr que l'État ne peut plus donner comme avant. C'est une stratégie de la part des commissions d'allouer une somme plus petite que le coût réel pour pouvoir compléter plus tard. Cela dans le but de prévenir le versement de trop que l'Usine va garder dans sa poche » (agent spécialiste).

À juger par les résultats, on peut dire que la réévaluation des commissions n'était pas loin de la réalité. L'Usine n'a pas perdu non plus : elle a eu un solde positif à la fin.

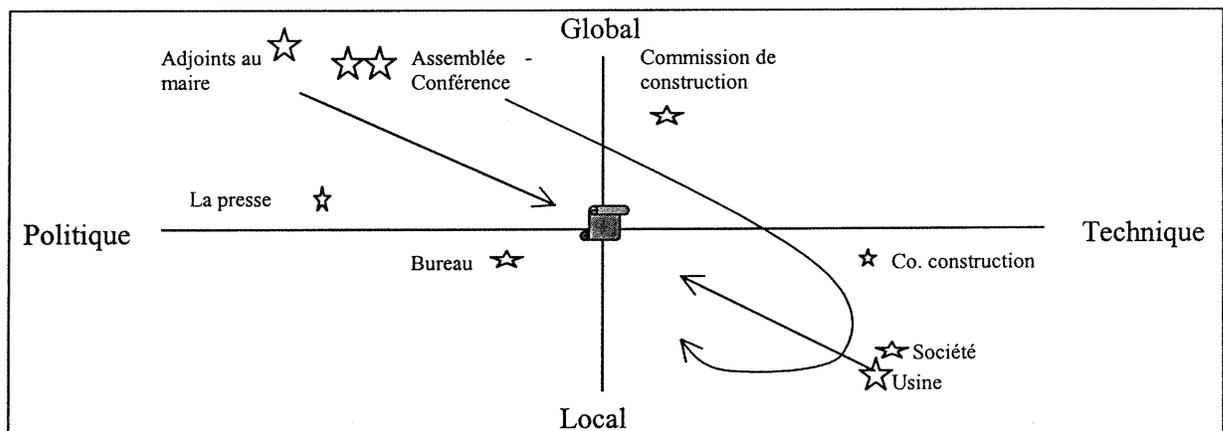
On peut considérer l'interaction entre la mairie et la Société comme une négociation directe entre les intérêts locaux et globaux. En temps T2, les relations entre l'administration publique et les entreprises d'État sont gouvernées plus par les facteurs économiques que les facteurs politiques. Et la prolifération des règlements et lois en la matière a rendu l'espace interactionnel entre les deux plus réglementé. Défendre les intérêts économiques de l'entreprise était un acte légitime aux yeux des acteurs locaux. C'est dans ce sens-là que les relations hiérarchiques interorganisationnelles illustré par la figure 5.1 ont été redéfinies dans l'espace interactionnel autour du débat du budget. Le gouvernement imposait les règles du jeu. Mais l'entreprise a profité du changement du contexte autour de l'objet pour adopter une stratégie plus agressive dans la négociation.

Les deux se sont déplacés vers le centre et les résultats étaient considérés comme un compromis acceptable par les deux parties.

#### 6.2.4 La mise en scène de l'espace E4

Si les processus sur le site et le budget avaient encore des procédures préétablis à suivre, l'interaction autour de la date du déménagement était une pure improvisation initiée par la mairie pour exercer une pression sur l'Usine afin qu'elle libère les locaux le plus tôt possible. Le processus a enrôlé un certain nombre d'organismes et de personnalités.

**Figure 6.4** Positionnement et déplacement des perspectives dans l'espace E4



La situation pourrait être qualifiée d'opposition Nord-Ouest / Sud-Est. Dans l'hémisphère Nord, se trouvaient les organismes mobilisés par la mairie pour forcer le départ de l'Usine avant la fin de 1992. Leurs arguments se sont fondés principalement sur l'importance politique et les intérêts globaux.

« Shanghai était en retard par rapport à certaines villes côtières sur le développement économique et urbain. La mairie avait un calendrier assez serré. Le projet de la grande Bibliothèque de Shanghai, décidé depuis 1984, ne pouvait plus s'attendre. En plus la relocalisation de

l'Usine, processus commencé depuis les années 70, traînait encore en 1990. La mairie commençait à douter de la sincérité de l'Usine. Son interprétation était que l'Usine profitait de la situation pour faire monter le prix. Au moins, ses responsables manquaient de l'efficacité dans leur travail. » (Agent Commission de planification)

La presse était la voix du gouvernement. Elle avait un rôle plutôt instrumental, tout comme ces personnalités du CCP et de l'Assemblée municipale mobilisées par la mairie.

La défense de la Société et de l'Usine était plutôt simple mais efficace : la difficulté des démarches administratives avait fait retarder le début des travaux. Donc, la date limite imposée par la mairie était quasiment impossible du point de vue technique. L'interaction entre les deux camps était fréquente, mais sans résultats majeurs. Car la mairie, administrativement et politiquement dominante, ne pouvait percer la défense « technique » de l'entreprise. En plus ces contacts avaient permis à l'Usine de convertir en sa faveur les perspectives des personnalités du CCP-Assemblée municipale. Ignorant l'aspect technique de la construction, ces derniers ont été persuadés par l'entreprise que la date limite imposée était une illusion politique. On assistait alors à un déplacement des acteurs dans l'espace interactionnel. La mairie a perdu des alliés importants. Mais l'impasse persistait.

Un autre adjoint au maire, ancien architecte, est intervenu à ce moment-là comme médiateur. Il se plaçait au milieu du schéma :

« Je comprends la difficulté de finir les travaux avant la fin de 1992. Mais nous devons arriver à un compromis. Nous pouvons reporter la date limite. Que l'Usine fasse un effort comme contribution aux intérêts globaux ! La mairie soutiendra cet effort avec les ressources disponibles » (Rapporté par l'agent Usine).

Ainsi, il essayait de rapprocher les perspectives techniques et politiques, les intérêts globaux et locaux. La concession d'une partie amène souvent celle de l'autre. L'Usine a

accepté le compromis et le projet a été classé « prioritaire ». En fait, « la proposition est raisonnable et nous n'avons pas de choix. L'intérêt local doit obéir à l'intérêt global lorsqu'il est possible. C'est un principe de travail » (agent Usine). La position de la Société-Usine a été déplacée aussi.

Les schémas présentés ci-hauts représentent une interprétation des espaces dans lesquels se situent les perspectives de différentes parties par rapport aux rationalités apparues dans la négociation. Nous pouvons voir que les organisations, à partir des positions qu'elles occupent et des rôles qu'elles jouent dans le processus, adoptent des perspectives d'approche différentes, même si elles se comprennent parfaitement. Les deux acteurs qui se trouvent à deux extrémités de la chaîne hiérarchique sont la mairie et la Société-Usine. Leur conflit de perspectives se traduit presque automatiquement en une opposition entre le *global* et le *local*. En même temps, la nature de l'objet d'interaction ainsi que le contexte conditionnent la construction d'autres types d'arguments que nous plaçons sur l'axe horizontal.

Ce qui modifie la configuration de ces espaces est le déplacement des acteurs durant les processus. Alors comment les perspectives sont-elles structurées par les objets? Et comment les agents produisent-ils l'objet en déplaçant les positions réciproquement ou respectivement? Voilà ce que nous allons essayer de résoudre dans la partie suivante.

### **6.3 Construction de la décision par l'argumentation**

Le fait de cartographier les perspectives n'est pas un but en soi, mais un moyen de comprendre les interfaces entre les organisations en une période déterminée. Nous croyons que la décision se prend au cours de la confrontation des perspectives et du déplacement des acteurs. Les arguments, qui nous ont servi à repérer les positions des

acteurs et leurs mouvements, ne sont qu'une expression de nombreux facteurs intervenus dans les interactions. La façon de se positionner et de se servir de ces arguments exprime les stratégies interactionnelles des acteurs dans le contrôle de l'espace, et, par-là, les structurels du système organisationnel engagé.

### **6.3.1 *Les perspectives superposées par un contrôle vertical enchaîné.***

Au début du processus autour de la décision du déménagement (E1), les acteurs, intégrés dans un système de contrôle pyramidal, partageaient les mêmes rationalités sur la nécessité du projet. Bien que leurs positions et leurs vocations (production, administration, planification...) aient été différentes, leurs perspectives étaient remarquablement superposées les unes sur les autres. Les acteurs ne faisaient pas de distinction entre les intérêts globaux et locaux sous un régime de planification centralisée. La décision émergeait naturellement sans avoir des moments intensifs d'interaction. Chaque partie y a porté un morceau pour que la forme finale apparaisse. La mairie, par l'intermédiaire de ses services, notamment le Bureau, exigeait, comme un ordre administratif donné à la Société et à l'Usine, une solution au problème identifié. De leur côté, ces dernières s'occupaient de la mise au point du projet en tant que spécialistes en la matière. Donc, les relations de pouvoir étaient surtout d'ordre administratif comme dans une seule organisation. L'entreprise agissait dans l'ombre de l'administration publique et ne jouissait d'aucune autonomie dans l'espace interorganisationnel. « Nous étions une composante du système socialiste et le but du gouvernement était aussi le nôtre » (Agent Société). Donc, sa perspective était chapeauté par celle des autorités supérieures. Le rôle des entreprises à l'époque était d'exécuter le plan de l'État, selon les termes de l'économie planifiée. Donc, toutes ses ressources dépendaient totalement de l'État.

### 6.3.2 *Le déplacement des perspectives par reconstruire l'objet.*

Le choix du site était un processus d'interaction horizontale entre les services de la municipalité comme nous l'avons montré (E2). Chacun d'entre eux devait examiner le site à partir des normes de travail propres à son domaine et aucun service n'était supérieur à l'autre. Les perspectives étaient relativement dispersées. En temps normal, l'Urbanisme Shanghai, mandaté par la mairie pour effectuer ce genre de choix, contrôlait le processus à partir du plan général de la ville. Donc, sa perspective, globalisante, couvrait en général celles des autres par anticiper leurs exigences. Mais cette fois-ci, la voix dissidente de la Santé publique, quoique singulière, s'est élevée sur le risque de contamination du lait. Bien qu'elle n'ait pas été l'acteur principal du processus, elle a su s'imposer en qualité d'expert :

« Si vous croyez, monsieur le vice-maire, que le pouvoir politique est supérieur aux normes, vous pourrez toujours faire passer le choix sans nous. Mais c'est notre devoir de vérifier si tout se conforme aux règlements » (cité par l'agent Usine).

Dans un contexte où la codification de la pratique administrative est devenue prioritaire, l'adjoint au maire a reculé devant l'argument de l'agent de la Santé publique. Car il n'osait pas affronter un pouvoir d'expert au risque d'une imputabilité ultérieure. Sa stratégie était de faire disparaître la source de l'opposition entre le plan général et les normes sectorielles. Jusque là, l'agent de la Santé a fait déplacer les autres dans son argumentation : ces derniers ont dû s'incliner et laisser tomber le site.

L'échec du premier choix a permis à l'Urbanisme Shanghai de se réajuster et de s'assurer que le deuxième site ne donne lieu à aucune objection de la part d'autres acteurs. Puisque l'objet de contestation avait disparu, la Santé publique s'est jointe aux autres services dans la perspective de l'Urbanisme. L'Environnement Shanghai a

manifesté une certaine réserve sur la transformation d'une base de production de légumes en un site industriel, et une inquiétude quant à son impact sur la qualité de vie du quartier (proche d'un quartier d'habitation haut de gamme en développement). Mais l'Urbanisme a laissé entendre qu'il n'y aurait pas de meilleur choix que cela et que l'entreprise pourrait prendre des mesures nécessaires pour réduire la pollution au minimum. L'Environnement a accepté :

« Tant que la pollution est au-dessous du seuil de tolérance, nous ne pouvons que la laisser aller. En même temps, il faut tenir compte des conditions réelles où nous sommes. Donc, Nous avons approuvé le choix. » (agent Environnement)

L'Urbanisme a convaincu les autres services municipaux en anticipant leurs préoccupations et en argumentant sur « la synthèse des facteurs » (*ZongHeYingSu*).

« Il existait un certain laxisme ou complaisance chez les services de l'administration publique. Les autres services n'ont pas cherché sérieusement les défauts du site. On se contente du 'passable' (*GuoDeQu*). Sinon, on n'en finirait jamais avec tout cela. Car il n'y a jamais de choix 'parfait' (*ShiQuanShiMei*) » (agent spécialiste).

La stratégie de l'Urbanisme Shanghai dans le deuxième choix était d'influencer la perspective des autres par un argument de caractère *général*, et par l'anticipation de la réaction des autres :

« Le choix du site a tenu compte de différents facteurs dont la question de l'environnement, l'approvisionnement de l'eau et de l'électricité, la question de transport. Bien sûr que le choix du terrain n'est que le premier pas. L'application des normes et des règlements spécialisés est un processus continu pendant et après la réalisation du projet. Les défauts du terrain pourront être corrigés par des efforts d'amélioration ultérieurs comme, par exemple, l'installation des dispositifs antipollution.» (agent Urbanisme)

Cette stratégie de synthétiser les intérêts et les rationalités de différentes parties a été aussi utilisée dans les autres processus, notamment celui de la date du déménagement.

### **6.3.3** *Le repositionnement des acteurs par baliser l'espace.*

Avec la redéfinition des relations gouvernement/entreprises d'État, la Société et l'Usine ont gagné un certain niveau d'autonomie de gestion. La distribution des ressources et de l'autorité a été aussi restructurée. Une partie de pouvoir de décision a été remise aux entreprises, notamment dans la gestion de la production et du personnel. En même temps, l'entreprise a gagné aussi une autonomie financière, vivant désormais du marché plutôt que du gouvernement. Le changement du contexte général a fait de l'entreprise un acteur de plus en plus indépendant dans l'espace des relations interorganisationnelles. Et les objets mêmes du partage de la facture et de la date du déménagement ont créé cette bipolarisation argumentative du global et du local dans les interactions entre le gouvernement et la Société-Usine.

Sur le calcul des frais de relocalisation (E3), la Société-Usine a adopté une stratégie de négociation courante: demander d'abord le « maximum », quitte à réajuster plus tard en fonction de la réaction des interlocuteurs. De leur côté, la Commission de construction et la Commission de planification se sont appuyées sur le système expert de comptabilité pour contre-proposer. Mais ces jeux de négociation se sont déroulés sur un rapport de force inégal. La Société-Usine, bien qu'elle participe au financement, dépendait de la mairie pour la plupart des ressources du projet. Ensuite, l'entreprise était toujours une propriété d'État, mais gérée de façon autonome. La mairie avait un droit d'intervention sur l'entreprise, surtout dans le contexte élargi des activités de celle-ci. Et finalement, le pouvoir de négociation de l'Usine était limité en quelque sorte par les règles du jeu pré-établies par la mairie comme la portion des frais à partager.

C'est évidemment la mairie qui menait les négociations en s'appuyant sur les informations que lui avaient fournies ses services financiers et la banque C. Le Bureau, alors encore un niveau administratif de la mairie, a été consulté également. Étant donné ses relations privilégiées avec la Société-Usine après la réforme de l'administration publique, le rôle du Bureau a été ambigu. Il a été mandaté par la Commission de planification pour évaluer le projet et, en même temps, il a conseillé la Société-Usine sur la question en tant qu'administrateur de tutelle. Les informations passaient d'un côté à l'autre par le Bureau. Cette ambiguïté a contribué au rapprochement des perspectives locales et municipales, ce que nous pouvons appeler un rôle d'intermédiaire-médiateur. Tout au long du processus, la négociation a été jalonnée par des évaluations d'expert, qui permettaient aux différentes parties de se réajuster leurs positions et de baliser les champs d'interprétation de l'un et de l'autre.

#### **6.3.4     *Le déplacement des acteurs par concession.***

L'intervention directe du cabinet du maire dans le processus autour de la date du déménagement (E4) a accentué le conflit des perspectives locales et globales, politiques et techniques. La mairie a mobilisé des organismes autour des arguments sur le calendrier de grands projets municipaux. Shanghai était en retard dans sa modernisation par rapport à certaines villes chinoises comme Guangzhou, Shenzhen et Beijing. Le projet de la grande bibliothèque faisait partie de ses efforts de recréer la réputation internationale de la ville. La mairie l'a pris pour une tâche politique. « Le retard enregistré dans la relocalisation de l'Usine a entravé le développement de la ville, donc, portant atteinte aux résultats du mandat (*ZhengJi*) des dirigeants municipaux actuels » (agent spécialiste). Ce qui a rendu impatients les adjoints au maire. Du côté de la Société-Usine, dont la

perspective locale a été vivement mise en cause par l'argument de la mairie,<sup>52</sup> on s'appuyait sur l'*impossibilité technique* de finir les travaux avant la date imposée. « En fait, qu'on le veuille ou non, Rome ne se construit pas en une seule journée. Sauf que la politique pouvait faire des miracles » (agent Usine). Cet argument technique a pu résister à la pression et convertir les forces mobilisées par la mairie. Les perspectives de celles-ci se sont déplacées de la zone globale et politique vers la zone locale et technique. Et elles sont devenues alliées et avocats de la Société-Usine au niveau municipal. C'est alors qu'est intervenu l'adjoint au maire *réconciliateur*, « connaisseur de la construction ». La concession qu'il a faite sur la date limite a créé, chez la Société-Usine, une obligation de compromis. En plus, avec la proposition de classer le projet de l'Usine en « prioritaire », il a fait déplacer aussi les arguments techniques locaux. Le message qu'il a envoyé à l'Usine était clair : *Je connais la construction. La nouvelle date limite serait possible si l'Usine faisait un effort* (C'est ainsi perçu par les agents de l'Usine). Ce qui a démystifié en partie les arguments techniques de la Société-Usine.

Dans les deux derniers processus (E3 et E4), la stratégie de la mairie a été de placer les acteurs dans le contexte de la globalité. La Société-Usine a été définie dans ces processus comme équivalente des intérêts locaux. « Le projet n'est qu'une partie du plan général du développement municipal. » « L'Usine ne voit que ses propres problèmes et néglige la situation globale de la ville. » « Il faut que l'Usine obéisse aux intérêts globaux [*GuQuanDaJu*]. » La mairie a établi ainsi l'axe argumentative *Global* et *Local* et poussé la Société-Usine vers l'autre bout. La Chine est une société qui privilégie la collectivité au détriment de l'individualité. Le fait de positionner la Société-Usine au niveau local l'a

---

<sup>52</sup> L'Usine a été qualifiée de « *DingZiHu* » par la presse officielle. *DingZiHu*, qui signifie « clou » en chinois désigne ceux qui refusent de déménager pour faire place aux projets de restructuration de la ville. Souvent ce sont des familles qui habitent un quartier en rénovation et qui refusent de quitter les lieux pour « faire chanter » l'État.

forcée à accepter un compromis. En réponse à la stratégie de la mairie, la Société-Usine a adopté une autre ligne d'arguments, celle de la politique et technique : la parole des experts en construction contre celle des hommes politiques. En mobilisant les arguments techniques, la Société-Usine a regagné du terrain vis-à-vis de la mairie. « La construction a besoin de tant d'argent ». « Les travaux ont besoin d'un tel délai ». Donc, « ce n'est pas nous qui l'avons voulu ainsi ». La Société-Usine a fait valoir aussi le *critère pratique de la vérité* qui décrédibilise l'arbitrage du pouvoir politique. Dans ce genre de situation, le développement d'un argument de synthèse semble extrêmement important pour débloquer les perspectives opposées.

## **6.5 Conclusion de la partie 2.**

Maintenant, nous sommes en mesure de dire que la décomposition du processus de relocalisation de l'Usine en des espaces interactionnels nous aide à mieux comprendre les mécanismes interactionnels dans la production de la décision interorganisationnelle.

D'abord, la décision interorganisationnelle est un processus complexe sous influence de nombreux facteurs externes. Ces facteurs agissent sur la construction de la décision en tant que conditions via les représentations des agents. Ces conditions évoluent à travers le temps. Nous avons vu que le changement contextuel de T1 à T2 a modifié les rapports entre les différents acteurs organisationnels, notamment ceux qui impliquaient le gouvernement et les entreprises d'État. Ce qui s'est traduit inévitablement dans les interactions entre les acteurs. Les intérêts locaux s'affirmaient contre les efforts intégratifs du global, les normes et l'expertise sont devenues une référence importante face au pouvoir politique et la décision interorganisationnelle est passée petit à petit du modèle de contrôle administratif vers un système de négociation.

Ensuite, l'objet d'interaction contribue aussi à structurer l'espace interactionnel. En définissant l'objet, les agents définissent leurs positions dans l'espace interactionnel. Certains objets, par leurs besoins spécifiques, font de certains acteurs des joueurs principaux de l'espace et contraignent le pouvoir des autres, indépendamment de leurs positions dans l'espace interorganisationnel. Comme la répartition des ressources est inégale, certains acteurs ont plus de pouvoir que les autres. Mais rares sont ceux qui arrivent à monopoliser toutes les ressources, même pour les acteurs du niveau municipal. Différents objets mobilisent différentes ressources. Alors la décision interorganisationnelle est aussi une négociation des pouvoirs entre les acteurs. Le résultat de cette négociation dépendrait en même temps du contexte, de l'objet, de l'espace interorganisationnel et de l'habileté des agents organisationnels à déplacer, à intégrer et à transformer les perspectives des autres.

Enfin, la *mise en scène* des perspectives dans un espace soutenu par deux axes d'arguments permet de visualiser les interactions par l'argumentation. Bien que notre illustration soit encore loin d'être achevée, penser de façon *spatiale* l'interaction présente plusieurs avantages. D'abord, l'interaction n'est plus bilatérale, mais multilatérale. Lorsque la Société-Usine a refusé la date limite imposée par la mairie, nous voyons qu'à ses côtés, il y avait la compagnie de construction et plus tard les personnalités de l'Assemblée et de la CCP. Ces derniers constituaient un appui aux arguments de la Société-Usine sans s'y engager directement. Ensuite, la construction de l'objet n'était plus linéaire, mais le résultat de la rencontre de différents facteurs contextuels et structurels dans un même temps.

Pour le moment, nous ne voyons que les différentes perspectives de perception de divers acteurs et leurs relations par rapport à trois groupes d'arguments : le global et le local, la politique et la technique, et la synthèse et la spécialité. Il manque encore une

pièce importante entre l'argumentation et la production de la décision. Un argument ne peut avoir effet qu'en produisant un sens pertinent pour les acteurs locaux. Et ce sens pertinent, soutenons-nous, ne peut naître que de sa référence à des structures locales historiquement constituées et génératrices de représentations, structures locales que nous pouvons analyser dans leurs trois modalités de signification, de ressources et des normes. Autrement dit, nous ne pourrions pas parler de la *localité* de la pratique de la décision si nous ne pouvions pas replacer ces arguments et ces déplacements dans leurs dimensions structurelles locales. Celles-ci vont nous aider à comprendre pourquoi le débat entre le *global* et le *local* mène les agents organisationnels à un budget et comment les agents pèsent les rationalités politique et technique avant d'aboutir à une date d'échéance des travaux. Dans la troisième partie, nous allons examiner comment les agents intériorisent et médiatisent les structures du système dans leur argumentation autour des objets d'interaction, c'est-à-dire les éléments plus profonds qui gouvernent les interactions interorganisationnelles.

**PARTIE 3**

**LA DÉCISION INTERORGANISATIONNELLE COMME UNE  
PRATIQUE LOCALISÉE DANS SON TEMPS ET SON LIEU**

Nous avons montré, dans la partie 2, que la prise de décision interorganisationnelle peut être perçue comme un processus de négociation de perspectives, étalé dans le temps et dans l'espace. La constitution de ces perspectives est largement influencée par une multitude de facteurs organisationnels, structurels, contextuels et humains du lieu comme la position, les relations entre les organisations, le changement de la politique nationale, la spécificité de l'objet, etc.

Nous avons aussi remarqué qu'un bon nombre de recherches sur la décision interorganisationnelle prennent les organisations comme sujets interactants. Et pourtant ce sont plutôt des agents qui perçoivent, argumentent et négocient pour leur organisation. Il faut dire que certains de nos interviewés ont la même propension lorsqu'ils relatent les interactions entre les organisations. Voici quelques exemples. Parlant du premier échec du choix de site, ils ont dit que « c'est parce que la Santé publique s'y oppose ». « Le Bureau nous a demandé de refaire le budget ». « L'Agence nationale du contrôle des comptes a refusé de donner le feu vert au projet, parce qu'il n'y avait pas d'argent dans le compte »... Mais il y a une différence fondamentale entre les recherches académiques et les récits des agents locaux : les premières se situent volontairement au niveau macro pour souligner les enjeux collectifs en interaction (relation de différenciation de *micro-macro*), alors que les seconds remplacent simplement les agents par leurs identités organisationnelles (relation de substitution de *l'organisation-agent*). Car les agents individuels sont bien présents dans leurs récits de décision.

Notre approche théorique propose de voir l'organisation comme une construction humaine. L'organisation n'a pas elle-même de but, mais ses membres lui en donnent. Donc, l'abstraction des agents de l'étude de la décision interorganisationnelle fait

disparaître une dimension importante du processus. La théorie de la structuration suggère que les structures du système n'existent qu'en trace mnésique et apparaissent dans les pratiques sociales répétitives. Donc, c'est par les pratiques institutionnalisées des agents que l'organisation vit. Si les agents agissent au nom de l'organisation, c'est parce qu'ils s'identifient comme porte-parole de sa collectivité (*macroacteurs* dans les termes de la sociologie de la traduction<sup>53</sup>). Donc, leur comportement est conditionné par cette identification à la vocation et à la position de l'organisation dans l'espace interorganisationnel. Au-delà des identités organisationnelles, il y a aussi des structures sociales et culturelles. Ces agents appartiennent à la même communauté locale et partagent naturellement les mêmes valeurs et symboles de sa culture. En tant que conditions connues et inconnues, ces dernières organisent la perception et les actions des agents organisationnels, et par-là, influencent l'orientation de l'organisation et définissent les espaces interactionnels. La dimension humaine est un élément indispensable pour comprendre les rapports structures/interaction engagés dans un processus de décision interorganisationnelle.

Notre hypothèse ici est que la décision organisationnelle, en tant que sens en construction et, puis, construit, peut être *localisée* malgré une pratique et des procédures universelles en apparence et que sa *localité* devrait provenir de la connaissance et de la traduction des structures organisationnelles et socioculturelles du lieu par les agents spatio-temporellement situés. Donc, dans la troisième partie, nous allons explorer cette *localité* à travers les trois dimensions des agents sociaux que nous avons mises de l'avant dans le chapitre 3 (grilles d'analyse) : l'agent organisationnel, l'agent politique et l'agent culturel.

---

<sup>53</sup> Voir Taylor, 1993a :71.

## CHAPITRE 7

### AGENT ORGANISATIONNEL<sup>54</sup> OU LA LOCALITÉ DANS LA TRADUCTION DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL

Les relations entre le système de l'organisation et les relations de pouvoir ont été largement abordées dans les études sur l'organisation. Pettigrew (1973) a conclu, dans son analyse d'un processus de décision au sein d'une compagnie anglaise, que les structures organisationnelles donnaient à certains agents plus de pouvoir politique dans l'organisation et plus d'accessibilité aux nouvelles ressources. L'étude de Lemaitre-Rozencweig (1989) sur une compagnie belge a également montré que la réorganisation de la compagnie affectait la capacité de négociation de certains groupes d'employés.

Dans une interaction interorganisationnelle, le pouvoir d'action d'un agent est défini d'abord et avant tout par la qualité de l'organisation représentée dans le système interorganisationnel. C'est cela qui la distingue des situations intraorganisationnelles. Notre enquête montre aussi que le comportement des agents de Shanghai était conditionné de mille façons par les attributs de l'organisation et par sa position par rapport aux autres. Nous avons retenu notamment deux manifestations de ce conditionnement au cours des entretiens. D'abord, les agents nous ont rappelé sans arrêt

---

<sup>54</sup> Nous tenons à distinguer le terme de l'« agent organisationnel » de celui de l'« acteur organisationnel ». La théorie de la structuration ne fait pas de distinction entre les deux. Dans ce travail, le mot « acteur » désigne aussi bien une organisation dans un processus interorganisationnel qu'un individu. Le mot « agent » désigne uniquement les membres de l'organisation pour mettre en valeur les rapports qu'ils entretiennent avec celle-ci.

leurs responsabilités envers l'organisation : « Dans un projet comme celui-ci, il n'y a pas de gain ni de perte personnels. C'est dans les intérêts de la collectivité qu'on travaille »; « Ce sont les normes [du bureau] qui l'exigent de nous »; « Nous avons fait notre devoir »; « Cela fait partie de notre travail de fonction », etc. Les agents agissent au nom de l'organisation. Ensuite, sur le plan psychologique, l'appartenance à une organisation s'avère très importante pour les agents dans l'interaction interorganisationnelle. Comme l'a dit un agent interviewé, « un individu, sans son statut dans une unité de travail, ne serait qu'un individu. Si M. [X] peut s'imposer ou arbitrer dans le débat sur la date du déménagement, c'est parce qu'il est l'un des responsables de la mairie. Son titre fonctionnel fait une différence ». Donc, c'est l'organisation qui donne le pouvoir à l'agent.

Dans ce chapitre, nous allons examiner dans quelle mesure les identités organisationnelles contraignent et habilitent les agents dans leur interaction et comment elles affectaient le processus à travers la traduction de ces identités par les agents.

## **7.1 Le rôle : traduction des identités dans l'action**

Qu'entendons-nous par l'identité? L'identité est le repère qui permet à l'agent de se faire reconnaître et de se positionner par rapport aux autres. Une identité organisationnelle est exprimée souvent en termes de statut, de titre et de position occupée au sein d'une organisation. L'organisation a aussi ses identités – son statut, ses vocations, etc – qui la distinguent des autres. Dans une situation interorganisationnelle, les identités collectives d'une organisation sont transférées automatiquement sur celui qui la représente. Cela explique pourquoi les propos d'un agent sont reçus comme position de

l'organisation. Donc, les interactions interorganisationnelles sont en quelque sorte pré-encadrées par les relations entre les organisations au sein du système en place.

La reconnaissance des identités organisationnelles est une étape importante pour interpréter le rôle. Il faut que l'agent sache où il se trouve dans le système pour pouvoir agir de façon appropriée. Différent des identités telles que définies plus tôt, le rôle s'inscrit toujours dans une situation interactionnelle (Marc et Picard, 1989 :107) et contextualisée. Un directeur de bureau ne se comporte pas de la même façon dans un contexte organisationnel que dans un contexte familial. Le rôle de directeur et le rôle de père sont interprétés différemment selon les interlocuteurs. Le rôle de directeur de bureau est assumé vis-à-vis de ses subordonnés, de ses collègues et de ses supérieurs et dans le contexte du travail. Par exemple, il doit coordonner les activités de son service, organiser le travail de ses subordonnés, assister son supérieur dans la décision, représenter son service dans la réunion de l'organisation, etc. Bref, il agit selon une conception de son rôle formée à partir de ce qu'on attend de sa fonction et de son interprétation de la situation du lieu. Ainsi perçus, dans une interaction contextualisée, les agents ne sont plus des individus mais des *occupants de rôle* (Pettigrew, 1973). Et leurs actions sont aussi interprétées selon les attentes du rôle.

Dans un contexte interorganisationnel, le rôle de l'agent se définit d'abord par ce qu'on attend de l'organisation qu'il représente. Par exemple, on attend de l'Environnement Shanghai qu'il participe activement au contrôle de la pollution industrielle de la ville. L'agent représentant l'Environnement est contraint de traduire d'abord ces attentes dans ses relations avec ses interlocuteurs externes. Son propre statut au sein de l'organisation semble devenir secondaire et peut s'effacer derrière les identités collectives. Alors une interprétation adéquate du rôle doit impliquer sa fonction du

contrôleur de la pollution tout en tenant compte de la position relationnelle du service par rapport aux autres dans l'espace interactionnel.

Notre informateur à la Commission de planification n'est qu'un chargé de projet. À ses yeux, il n'y a pas de distinction entre sa décision et la décision de la commission.

« Après quelques années de travail dans une institution, on devient partie intégrante de son fonctionnement. Lorsque nous prenons une décision, nous nous référons d'abord aux principes définis par la direction de l'organisation. Notre décision représente celle de la commission. C'est là que nous ressentons notre responsabilité ».

Donc, la perspective d'une organisation dans une situation interactionnelle est exprimée par l'agent qui a intériorisé les attributs de l'organisation qu'il représente. Pour localiser le processus de 1975-1994, il faut voir d'abord comment les identités et les contraintes du système organisationnel sont traduites dans les rôles des agents.

## **7.2 Traduction des identités dans le processus de 1975-1994**

Pour les agents locaux, la responsabilité de chaque organisation dans le processus est clairement définie. Le réseau organisationnel engagé sur la question de relocalisation de l'Usine est illustré dans la figure 5.1 en termes de positions hiérarchiques. Dans le chapitre 4, nous avons déjà brièvement présenté les principaux acteurs engagés dans le processus. Ces acteurs peuvent être regroupés, selon leurs responsabilités et positions hiérarchiques, dans quatre groupes :

1. La mairie (les adjoints du maire et les commissions municipales);
2. Les services municipaux sectoriels;

3. L'entreprise (la Société, l'Usine);
4. Des acteurs mobilisés pour une tâche spécifique (la presse, les personnalités de la Conférence politique et de l'Assemblée municipale, l'audit des comptes, la banque...).

Indépendamment du contexte et de l'objet, la mairie a été définie par les agents comme « décideur suprême de Shanghai », « superviseur qui veille sur les intérêts globaux de la ville ». Les commissions municipales, notamment celle de planification, jouissaient d'une autorité incontestable dans la décision sur les projets de développement de la ville. Quant aux services municipaux (bureaux, agences excepté le Bureau) engagés à un moment ou l'autre dans le processus, ils n'avaient pas de relations administratives directes avec la Société-Usine. Ils se sont définis dans le processus par leur domaine de compétence. Le Bureau était aussi un service municipal. Il était surtout le responsable administratif de la Société et de l'Usine. Sa position le situait en quelque sorte au croisement des réseaux organisationnels mobilisés<sup>55</sup>. Avec la redéfinition de son statut, il est passé progressivement du groupe 2 au groupe 3. En aval de la chaîne hiérarchique se trouvaient la Société et l'Usine, considérées comme « exécuteurs des directives des institutions supérieures ». Le quatrième groupe était hétérogène. Certains acteurs de ce groupe étaient influents dans la vie locale, alors que d'autres étaient plus « instrumentaux » parce qu'on avait besoin de leur expertise.

Nous avons remarqué notamment que les agents se servaient souvent des obligations prescrites par leur fonction ou la vocation de l'organisation pour défendre leurs

---

<sup>55</sup> On peut simplifier la représentation de la figure 5.1 en une croix : sur l'axe horizontale se répartissent les services municipaux et sur l'axe verticale la mairie en haut et l'Usine en bas. Le Bureau se trouve au centre de la croix, notamment en T1.

arguments dans les interactions. Mais comme illustré dans le chapitre 6, le rôle de chacun des acteurs pouvait changer d'un espace interactionnel à l'autre. Car leur compétence était affectée par la spécificité de l'objet et le contexte. Donc, la traduction des identités organisationnelles dans le rôle n'est pas automatique. Elle doit être placée dans le contexte des espaces interactionnels et dans l'interprétation des agents participant au processus pour une meilleure compréhension des corrélations entre les identités et l'interprétation du rôle.

- ***La mairie : le devoir pour la considération globale***

Plusieurs acteurs représentant la mairie sont intervenus dans le processus. La présence de certains d'entre eux était programmée par les procédures. La Commission agricole était impliquée parce qu'elle était le responsable du secteur agroalimentaire de la ville. Mais son rôle est devenu secondaire une fois la première phase (espace E1) passée. Les acteurs principaux étaient d'abord la Commission de planification, puis la Commission de construction. Les récits de décision des agents nous ont laissé entendre que leur travail était plutôt routinier et programmé. Principalement, ces commissions étaient chargés de « veiller sur l'intégration du projet dans l'ensemble du développement de la ville » et de coordonner les différentes parties dans un esprit intégrateur. Les acteurs les plus actifs de la mairie étaient certainement les adjoints du maire qui sont intervenus à divers moments du processus. Différentes des celles des commissions, leurs interventions portaient souvent sur des questions précises. Dans l'espace E2, l'adjoint du maire présent a joué un rôle d'arbitre. Dans les espaces E3 et E4, les adjoints du maire ont négocié directement avec l'entreprise, car il s'agissait de « l'argent et du calendrier de la ville ». Donc, il y avait deux types de comportement chez les agents de la mairie. D'un côté, la routine de coordinateur accomplie par les

agents de commissions; de l'autre côté, les négociateurs puissants qui s'imposaient avec leur statut d'autorité.

Nous avons interrogé un agent de la Commission de la planification sur son interprétation des vocations de la commission. Il les a résumées en ceci : vérifier si les projets soumis avaient tous suivi les procédures d'examen des services concernés et s'ils respectaient les lois, les normes en vigueur et se conforment au plan de développement durable de la ville. La plus grosse partie du travail relatif aux projets relevait de la routine. Mais,

« certains projets appellent une attention particulière parce qu'ils présentent des éléments particuliers. Dans le cas de la relocalisation de l'Usine, le projet lui-même n'a pas rien de particulier, mais c'est le contexte dans lequel le projet a été réalisé qui est particulier : le projet de la grande bibliothèque. Dans ce cas-là, la Commission [ *plutôt des adjoints du maire*] est intervenu pour réconcilier les différents intérêts particuliers dans une perspective globale » (agent Commission Planification).

De toute évidence, peu importe la posture que les agents de la mairie ont adoptée dans l'interprétation de leur rôle, ils partageaient tous la même vocation d'un gouvernement local : orchestrer le développement de façon équilibrée et organisée. Dans cette position, ils avaient une obligation de se situer aux côtés du *global*.

Les ressources dont disposait la ville de Shanghai étaient limitées. La mairie devait peser les *pours* et les *contres* de chaque projet pour le plan général de la ville afin de trouver un équilibre entre les divers secteurs. « Comme il y a beaucoup d'enfants dans la famille et que le revenu des parents est limité, on doit choisir pour investir. L'égalitarisme ne marche pas » (agent spécialiste). C'est ainsi que, sur le budget (espace E3) et la date (espace E4), les adjoints du maire se sont engagés

directement dans la négociation, parce que ces deux espaces s'étalaient notamment sur l'axe *global- local*.

Les espaces E1 et E2 étaient un peu différents. La relocalisation de l'Usine était un projet politique. La décision a été prise directement par le Bureau, tuteur administratif, et approuvée par les Commissions agricole et de planification dans un contexte très centralisé. Le choix du site était un débat entre les normes sectorielles différentes. La mairie se contentait de coordonner et de superviser. La vocation de la mairie ne lui permettait pas d'intervenir dans les détails du projet, mais plutôt sur des questions de l'orientation et des intérêts généraux de la ville. Le rôle de la commission était contraint par son statut généraliste d'organisateur. Sur les questions techniques, elle ne pouvait que laisser les instances compétentes faire le choix. Ce n'était que dans les cas où les intérêts généraux de la ville étaient en jeu que les agents de la mairie pouvaient se transformer en négociateurs puissants.

- ***Les services municipaux : le rôle du contrôleur spécialisé***

Les agents de services municipaux ressentaient le plus les contraintes imposées par les obligations et les responsabilités organisationnelles. Les services municipaux dont l'Urbanisme, la Santé publique, l'Environnement et le Bureau du contrôle des comptes sont intervenus dans l'espace E2 selon une routine connue depuis longtemps. Le mot « routine » (*LiXingGongShi*) a deux connotations ici : d'un côté, il y avait une pratique habituelle, avec les mêmes normes et les mêmes procédés; de l'autre, on voulait éviter de faire du projet un événement, maintenant un certain niveau de tolérance. Leur intervention ne touchant qu'à un aspect du projet à un moment du processus, ces agents étaient conscients de leur partialité et des limites de leur rôle. « Notre devoir est d'assurer que la partie qui nous concerne se conforme aux normes

en vigueur » (agent Santé). « Un projet est un produit de collaboration. Nous ne sommes pas là pour le couler. Nous ne faisons que l'améliorer. » (agent Environnement). Les agents de services municipaux se voyaient comme un « contrôleur spécialisé » sans être un « décideur final » : « S'il arrive des différends d'opinion comme dans le cas du choix du site, il y a les commissions et le cabinet du maire pour coordonner et décider » (agent Environnement).

Mais ce « rôle de contrôleur » pouvait être joué différemment par les agents impliqués selon leur propre interprétation des attentes. L'agent de la Santé publique a défendu sa prise de position sur le choix du site en rappelant les responsabilités de son service : « La Santé publique a l'obligation de prévenir tout danger éventuel pour la santé de la population. Je ne faisais que mon travail. Rien de plus ». Bien que sa réaction ait pu être considérée par certains comme « un peu exagérée » (agent Usine), elle était parfaitement pertinente avec les identités de ce service. « Je ne fais que mon travail » était un argument que nous avons beaucoup entendu au cours des entrevues avec des agents municipaux. Comme la vocation était différente d'un service à l'autre, l'usage des identités d'organisation devait se négocier dans un contexte élargi, surtout lorsqu'il s'agissait d'un processus entre les organisations du même niveau hiérarchique. À travers les entrevues, nous avons constaté que la plupart des agents organisationnels étaient capables de négocier le conflit des identités avec un esprit de collaboration et de compréhension.

« lorsque nous avons fait certaines concessions sur les exigences de nos normes, nos supérieurs peuvent comprendre que nous l'avons fait par nécessité. Nous sommes contraints par nos obligations professionnelles dans notre travail. Mais nous sommes suffisamment 'matures' pour savoir les adapter à la réalité » (agent Environnement).

- **Le Bureau : le rôle en mutation**

Le Bureau était présent dans tout le processus. Mais la redéfinition de son statut durant cette période a eu des répercussions sur son pouvoir d'intervention. Comme nous l'avons déjà mentionné dans la partie II, lorsque le projet a été initié en 1975, le Bureau était le tuteur administratif de la Société et de l'Usine. Dans la décision portant sur le principe du déménagement (E1), le rôle du Bureau était décisif : c'était lui qui a organisé le développement du projet, en a répondu devant la mairie (Commission agricole et celle de planification) et servi d'intermédiaire entre la Société-Usine et les autres services de la municipalité. Plus tard, la réforme du système administratif l'a transformé petit à petit en une société corporative publique. Il a perdu graduellement son statut de *ju* (Bureau administratif sectoriel). Bien qu'il continue à bénéficier du traitement de *ju* jusqu'à la fin des années 1990, il n'avait plus les mêmes vocations vis-à-vis de ses unités affiliées. Les relations entre le Bureau et la Société tournaient progressivement en relations économiques. Comme résultat de cette redéfinition des identités, son rôle dans le T2 devenait de moins en moins indispensable.

Nous pouvons remarquer que dans les espaces E3 et E4, le dialogue s'est établi directement entre la mairie et la Société-Usine. Dans les entrevues, l'agent du Bureau a reconnu que le pouvoir d'intervention du Bureau dans le processus était de plus en plus contraint par le changement de l'organisation vers une entité économique.

« L'objectif du Bureau est désormais, comme toutes les entreprises, de gagner de l'argent. Nos relations avec la Société sont devenues beaucoup plus relâches. Elle est toujours une filiale du Bureau, mais qui s'opère avec beaucoup d'autonomie. Bien que, pour le moment, le droit de nomination reste encore entre les mains des dirigeants du Bureau, nous avons peu d'influence dans les affaires internes de la Société et de son Usine » (agent Bureau. Souligné par l'auteur).

- ***La Société-Usine : le rôle renforcé dans la nouvelle économie***

Les deux principaux acteurs du processus, la Société et l'Usine, se sont présentés comme « exécuteurs des directives des institutions supérieures », notamment en T1. Leurs identités sous l'économie planifiée étaient celles de l'unité de base de la machine administrative de l'État. Dans l'espace E1, le pouvoir de l'Usine était visiblement limité par ce statut. Son rôle avait été défini comme étant « de proposer la meilleure solution possible au problème ». Cette conception des identités de l'Usine et de la Société dans le processus a ramené naturellement les agents à se concentrer sur les aspects techniques du projet même. Cela se traduisait dans leurs arguments « locaux » :

« l'Usine et la Société ont été mandatées seulement pour faire le projet en fonction du besoin de la population. Notre travail, c'était la conception d'un projet qui réponde mieux aux besoins de la population dans la limite du budget alloué. Ce sont les détails que la mairie et les autres services ont tendance à négliger en plaçant le projet sur la balance politico-socio-économique générale de la ville » (agent Société).

Avec la redéfinition des relations gouvernement/entreprise d'État, les agents de la Société et de l'Usine ont réinterprété le but de leur travail pour leur organisation comme « être rentable d'abord ». Le projet n'était plus une « tâche politique » comme pour le T1. Et leur champ d'action semblait s'élargir par leurs nouvelles identités de l'« entreprise qui s'opère selon la loi économique ». Bien que l'entreprise ne soit pas encore sortie totalement du système de contrôle de l'État, l'acquisition de ces nouvelles identités lui a déjà permis de s'affirmer en tant qu'acteur principal dans la négociation avec l'administration publique dans les espaces E3 et E4. Ces nouvelles identités ont été traduites en termes suivants dans la perception de l'agent de la Société :

« Puisque l'entreprise est condamnée à vivre de ses propres capacités et à fonctionner selon la loi économique, il y a tout lieu de penser qu'elle est en train de se séparer du monde de l'administration publique pour tourner vers le marché. Autrement dit, nous ne serons plus fonctionnaires de l'État, mais employés de l'entreprise. » (agent Société)

Cette transformation de statut par rapport au reste de l'espace interorganisationnel a été aussi ressentie par l'agent de l'Usine en T2 :

« Alors notre devoir pour l'Usine est devenu : faire un projet compétitif. Dans un environnement où il y a de plus en plus de concurrence, la rénovation technologique permettra à l'entreprise de gagner la compétition. En tant que directeur adjoint de l'Usine, j'assume la responsabilité non seulement devant l'institution supérieure, mais aussi devant les employés de l'Usine » (agent Usine).

- ***Les personnalités de la CCP : médiateurs mobilisés***

L'intervention des personnalités de la Conférence de consultation politique (CCP) mobilisées par la mairie dans l'espace E4 (la date) n'était pas prévue par les procédures. Ces agents ne sont pas dans le circuit de l'administration publique, mais ils ont une influence dans la vie locale par leur « célébrité ». Sur le plan politique, la CCP a une réputation de « décoration » (sans pouvoir réel). Mais le gouvernement consulte de plus en plus ses membres pour les affaires quotidiennes de la ville. Car de nombreux d'entre eux ont de l'expertise dans un domaine ou dans un autre. Parmi eux, il y a d'anciens hauts fonctionnaires de la municipalité (avant 1949), des membres des partis politiques, des scientifiques et des artistes renommés.

Dans la vie courante, la population les considère aussi comme des « hommes responsables de la ville », tout comme leurs collègues de l'Assemblée municipale. Leur fonction est définie comme celle de médiateur du conflit social, de conseiller de la mairie et de « pont entre la population et le gouvernement local ». Aider

l'administration publique à régler les problèmes épineux fait partie de leur travail. Grâce à ces identités, ils sont plus libres dans leurs actions. Alors ils ont défini leur rôle en entrant dans le processus en fonction des attentes des adjoints du maire : convaincre l'Usine de partir avant la fin de 1992. Chemin faisant, leur rôle a été redéfini; ils se sont laissés convaincre par les arguments techniques de la Société-Usine et sont devenus en quelque sorte les avocats de l'Usine. Selon l'agent de l'Usine, si la mairie a accepté de reporter la date d'échéance, c'était en bonne partie grâce à eux, notamment à leur statut organisationnel exceptionnel.

\* \* \*

Nous avons vu que la définition des identités organisationnelles en termes de vocation et de niveau hiérarchique avait conditionné les agents dans leur adoption de perspectives et dans leur argumentation. Les agents qui représentaient les organismes de commande comme les commissions municipales ont insisté sur le développement général dont le projet n'était qu'une partie intégrante (*argument global*), alors que ceux des services municipaux, motivés par la vocation de leur organisation, ne s'intéressaient qu'à l'aspect du projet qui les concernait (*argument sectoriel*). Les agents de la Société-Usine, en tant qu'exécuteur et bénéficiaire du projet, se préoccupaient notamment de l'utilité, de la construction du projet même et plus tard, des intérêts de l'entreprise (*argument local*).

Certainement, la définition des identités par les agents ne suffit pas, à elle seule, à expliquer la construction de la décision interorganisationnelle, d'autant plus qu'il peut y avoir un certain niveau d'idéalisation dans l'interprétation de leur situation, comme par exemple dans celle des agents de la Société-Usine. On peut se demander si leur pouvoir d'intervention dans les espaces E3 et E4 était si indépendant qu'ils le prétendaient (voir les citations des agents de la Société et de l'Usine à la page précédente). Certains récits dont ceux de l'agent du Bureau et de l'agent de la Commission de planification nous ont

laissé entendre que l'ancien système du contrôle administratif n'avait pas encore disparu dans la pratique, malgré le changement du discours officiel. Donc, comprendre les contraintes et l'habilitation de l'organisation sur les pouvoirs d'intervention des agents ne doit pas se limiter seulement à l'interprétation des identités organisationnelles d'une catégorie d'acteurs. Nous devons les examiner dans le contexte de l'ensemble du système organisationnel en place.

### **7.3 Traduction des contraintes du système organisationnel du lieu**

Nous avons déjà expliqué que la Chine continentale a connu des changements importants dans tous les domaines pendant la période 1975-1994. À regarder de près les espaces interactionnels du processus de relocalisation de l'Usine, il est évident que les comportements des agents ont porté des empreintes du système organisationnel de l'époque. Dans la partie suivante, nous allons examiner les caractéristiques du système organisationnel du lieu et leur évolution à travers deux éléments qui nous semblent parmi les plus significatifs pour le positionnement des agents: l'interposition des *XiTong*<sup>56</sup> (systèmes organisationnels) et les rapports des agents avec leurs *Danwei* (unités de travail).

#### **7.3.1 Les *XiTong* : source du conflit sectoriel et régional**

Nous avons déjà brièvement mentionné dans la partie II la question des clivages fonctionnels entre les organisations, basés sur les systèmes organisationnels de domaine

---

<sup>56</sup> Nous utilisons la transcription phonétique des mots chinois pour éviter des connotations trompeuses des équivalents français utilisés ailleurs.

et de territoire - *Xitong*. Théoriquement, chaque organisme se trouve sur un point d'intersection de deux axes de *Xitong* : le *TiaoTiao* et le *KuaiKuai*.

En Chine, les organisations qui se trouvent dans une même région sont placées directement ou indirectement sous la direction unifiée des autorités locales. D'un côté, la mairie dispose, à Shanghai, de l'autorité sur les services municipaux, les organisations communautaires et les entreprises d'État qui s'y trouvent. C'est le système *KuaiKuai*, qui signifie « le bloc local ». La municipalité adopte une approche holistique de développement pour l'ensemble des secteurs de la ville, qui se concrétise par un plan général (*ZongTiGuiHua*). La Globalité, ou les intérêts globaux, est un argument du *KuaiKuai*. De l'autre côté, les organismes sont en même temps définis par leur spécialité et regroupés par secteur. Par exemple, l'Usine, la Société et le Bureau appartiennent au secteur agroalimentaire. La Santé publique et les hôpitaux, au secteur de la santé. Dans la plupart des cas, chaque secteur a son propre système de direction verticale, ce que nous appelons le système *TiaoTiao*. Par exemple, l'administration des hôpitaux relève de la responsabilité de la Santé publique, qui doit suivre les instructions du Ministère de la Santé sur le plan professionnel et pour l'application des normes du secteur.

Les relations entre les *TiaoTiao* et les *KuaiKuai* se vivent différemment selon les secteurs. Des secteurs comme l'agroalimentaire sont moins spécialisés du point de vue technique. Leur lien avec le gouvernement central semble plus lâche. Donc, la mairie s'y impose plus facilement. Par contre, le pouvoir politique local a plus de difficultés à y intervenir dans d'autres secteurs comme la Santé publique et l'Environnement ayant une compétence plus pointue et des normes spécialisées. Rappelons que les relations des organisations locales avec leurs tuteurs nationaux ne sont pas administratives, mais uniquement professionnelles. Autrement dit, le pouvoir de nomination de responsables est toujours entre la main des autorités locales.

Les relations entre le *TiaoTiao* et le *KuaiKuai*, marquées par des contradictions et paradoxes, faisaient l'objet d'un grand débat en Chine. Aujourd'hui, de plus en plus d'universitaires et de spécialistes de l'administration appellent à renforcer le rôle du *KuaiKuai* pour donner aux gouvernements locaux les moyens d'orchestrer un développement local plus intégré et plus équilibré. Certes, l'État a décentralisé une partie de ses pouvoirs depuis les années 1980. Mais en même temps, la multiplication des lois et règlements spécialisés a renforcé la capacité d'intervention des services sectoriels à l'intérieur du *KuaiKuai* vis-à-vis des autorités municipales.

La contradiction entre les efforts d'intégration du système *KuaiKuai* et le renforcement de l'application des normes et règlements sectoriels fait partie des conditions dans lesquelles les agents organisationnels interagissent. Il est clair que le projet, initié et exécuté par le secteur agroalimentaire, a été défini comme une affaire de développement local. Selon les procédures préétablies, il a été soumis à divers services municipaux, donc à des compétences sectorielles. Le contrôle d'un tel espace interactionnel échappait en partie au contrôle intégrateur de la mairie. Dans le débat sur le choix du site, à partir de leurs fonctions organisationnelles, l'agent de la Santé publique s'est servi des normes de santé, alors que celui de l'Urbanisme, plus proche de la position intégratrice de la mairie, a défendu son choix avec le plan de développement urbain général. La compétence et l'autorité fonctionnelles étaient, dans le cas de chacun, limitées à un domaine spécialisé.

L'interprétation du rôle des agents des services relève à la fois de l'interprétation des relations *TiaoTiao / KuaiKuai* par les agents eux-mêmes et de la pratique habituelle du milieu. L'agent de la Santé publique a choisi de faire valoir les normes de santé sur le choix du site car il a cru avoir une « obligation professionnelle » de casser la première tentative d'intégration de l'Urbanisme Shanghai dans le choix du site. Mais la plupart des

agents de services municipaux ont adopté une attitude beaucoup plus conciliatrice : « C'est une affaire pré-décidée par les autorités municipales. Nous ne sommes pas les seuls à intervenir », « Dans ce processus, nous ne sommes pas une institution qui pèse. Il faut être réaliste » (agent Environnement). Ce qui rejoint un constat généralement accepté par la communauté locale selon lequel le système *KuaiKuai* prédomine dans le processus de décision interorganisationnelle locale. L'une des raisons, à notre avis, est le pouvoir de la mairie sur le personnel des organismes locaux. Plusieurs interventions des adjoints au maire lors des réunions multi-organisationnelles témoignent des efforts d'intégration des perspectives sectorielles par la mairie.

### 7.3.2 *Du système de danwei au système contractuel.*

Nous avons présenté le système organisationnel chinois d'avant la réforme comme un système de contrôle pyramidal. Presque toutes les organisations étaient structurées et incrustées dans le système étatique. L'État avait volontairement utilisé la conception mécaniste pour décrire l'intégrité du système. Dans la vie urbaine chinoise, les *danwei*, composantes de base de la « machine », formaient les engrenages, assuraient le fonctionnement du système, et fixaient les employés à leur lieu de travail comme des « vis ».

Whyte (1957) a décrit une catégorie d'*hommes organisationnels* aux Etats-Unis qui font union avec les organisations pour lesquelles ils travaillent :

« ...between themselves and organization, they believe they see an ultimate harmony and, more than most elders recognize, they are building an ideology that will vouchsafe this trust. » (p.4).

Mais en Chine, cette relation des individus au *danwei* avait une signification particulière étant donné qu'une personne pouvait perdre son identité si elle n'appartenait pas à un

*danwei*. Le pouvoir des *danwei* sur la vie des agents dépassait la frontière de l'organisation (You Ji, 1998 :3-6). Le *danwei* (que ce soit administratif, commercial ou industriel) possédait le *dang'an* (fichiers personnels) de l'employé, le payait, l'hébergeait, couvrait les frais médicaux de sa famille et s'occupait de son mariage, du travail de ses enfants et même de ses funérailles. Sans la permission du *danwei*, il ne pouvait jamais changer de travail ou de lieu de résidence. Bref en un mot, la population urbaine était presque totalement intégrée dans le système de *danwei* par la force des choses. Avant la réforme de 1978, il était difficile de concevoir la vie sans *danwei*.

Cette relation des Chinois urbains avec leur *danwei* a fait l'objet de nombreuses études sur la Chine (Huang et al., 1989; You Ji, 1998; Li Cheng, 1997, Lü et Perry, 1997). On peut conclure que la *danweïnisation* de la vie quotidienne a réduit au minimum la personnalité individuelle des agents et renforcé un contrôle social déjà serré. Elle a nourri un sentiment de dépendance et de sécurité chez les membres. Depuis la réforme, à cette relation de dépendance agents/*danwei* s'est substituée petit à petit une relation contractuelle au cours de la redéfinition des relations organisationnelles. Mais l'identification de l'agent avec les vocations et le statut de l'organisation représentée continue à marquer l'interaction interorganisationnelle, même dans ces nouvelles conditions.

Au cours de la première période du processus (T1), cette métaphore des rapports entre la machine et les vis a bien caractérisé les comportements décisionnels des agents.

« Au moment où le projet a été lancé, nous travaillions tous pour un même but mais à des positions différentes. Donc, il n'y avait pas de conflits d'intérêts ni de perspectives entre les parties. » (agent Bureau).

Le processus de décision ressemblait surtout à un effort d'harmonisation et de coordination des besoins différents du système.

« Les différends existaient aussi, mais c'était plus une question technique, alors qu'aujourd'hui, les différends proviennent plus des intérêts sectoriels, puisque les besoins politiques cèdent la place à ceux de l'argent » (agent Commission planification).

Quoiqu'un peu radicale, cette interprétation du changement reflète la naissance de nouvelles rationalités dans la redéfinition des relations entreprises/État survenue dans les années 80-90 et celle-ci a des répercussions inévitables sur l'interprétation des attentes quant aux rôles des agents organisationnels. Les nouvelles rationalités économiques se manifestaient non seulement autour du débat du budget, mais aussi autour des relations agents/organisations. Les nouvelles relations contractuelles ont créé de l'insécurité dans les positions organisationnelles, mais renforcé le pouvoir des « experts » dans l'espace interactionnel. L'expertise est un critère important dans le choix des responsables aujourd'hui.

### 7.3.3 *Le changement et le non-changement des relations organisationnelles*

L'effondrement du système de *danwei* n'a pas mis en question, pour autant, le système administratif (sous forme de *TiaoTiao* et de *KuaiKuai*). Si l'on compare la définition de l'espace interorganisationnel de 1994 (fin du processus) avec celle de 1975 (début du processus), les relations de responsabilité administrative représentées par notre organigramme (figure 5.1) « n'ont pas beaucoup changé dans la pratique, sauf que l'Usine et la Société ont gagné plus d'autonomie sur les décisions concernant la production, la distribution et la gestion des profits ». « Nous continuons de travailler avec les mêmes partenaires, suivant presque les mêmes règles du jeu, en nous adaptant aux nouvelles exigences contextuelles » (agent Bureau). Ce qui a changé, c'est la qualité et la nature des liens entre ces organisations. Ce genre de sentiment contradictoire entre le changement et le non-changement reflète d'abord l'incertitude née de la période de

transition qui, elle-même, n'était pas programmée (en mode *Essayer-pour-voir-si-cela-marche*).

Les récits révèlent que, vers la fin du processus, les agents organisationnels subordonnés continuent à dépendre de leurs supérieurs pour des ressources et des directives dans les espaces d'interaction interorganisationnels. Donc, l'autonomie des entreprises d'État reste encore relative; elle est négociée cas par cas. Les agents en sont conscients. Bien que politiquement, l'entreprise ne soit pas libérée du carcan de la hiérarchie organisationnelle, la redéfinition des relations gouvernement/entreprises d'État a produit un impact psychologique chez les agents. Le pouvoir économique que les entreprises ont gagné, notamment durant les années de fin des 80 et début des 90, est en train de changer leur position vis-à-vis de l'administration publique. Cette position dans le dialogue entre les deux se trouve quelque part entre l'ancien système hiérarchique toujours en vigueur et la nouvelle économie de marché. Son exploitation dépend de la capacité de négociation des agents dans chaque situation.

La discussion des deux caractéristiques structurelles montre que l'agent organisationnel définit son rôle non seulement selon les responsabilités et les vocations de l'organisation représentée, mais aussi selon les conditions du système interorganisationnel en place et le contexte général. La définition du pouvoir d'intervention de chacun des agents dans les espaces interactionnels suit l'évolution du système. Cependant, l'impact de la définition sur les agents ne reste pas seulement au niveau des représentations et des perspectives, mais dans la structuration des espaces interactionnels. En interprétant les conditions et l'espace organisationnel, les agents définissent en même temps l'espace interactionnel et les rôles qu'ils doivent y jouer.

#### 7.4 Reproduction de l'agent organisationnel dans l'interaction

Nous avons soutenu que dans une interaction interorganisationnelle, les vocations et les responsabilités des organismes sont projetées sur les agents qui agissent en leur nom. Ce n'est plus Monsieur X ou Madame Y qui parle, mais Monsieur de la Société ou du Bureau, ou Madame de l'Urbanisme. Il y a un transfert des attributs de l'organisation vers l'agent porte-parole. Ce transfert se confirme notamment dans la reconnaissance des identités de l'organisation chez les agents les uns par les autres. Monsieur qui représente la Santé publique est pris naturellement pour *expert* de la question de la santé. Et Madame de la Société, pour responsable de la production et de la distribution du lait dans la ville. Sa parole représente celle de la compagnie. Cette qualité organisationnelle donne à l'agent une capacité d'agir et de réagir, et, en même temps, des obligations à remplir.

Cette traduction des identités organisationnelles est loin d'être statique ou mécanique pour deux raisons. D'abord la traduction est une pratique qui est en même temps collective et personnelle, et elle peut varier d'un agent à l'autre. À ce propos, nous avons vu les différentes réactions des services municipaux sur le premier site choisi. Ensuite, le système organisationnel dans lequel a lieu le processus évolue à travers le temps. La définition des rôles par les agents reflète cette évolution avec ses paradoxes et ses contradictions. D'un côté, ils reconnaissent le changement dans les relations entre les organisations placées dans le nouveau contexte. De l'autre côté, leurs interprétations de l'organigramme restent profondément ancrées dans l'ancien système organisationnel auquel ils sont habitués. Ils insistent beaucoup sur « les liens administratifs, l'ordre hiérarchique, les responsabilités et les obligations entre les organisations [qui] n'ont pas beaucoup changé ». Alors le changement et le non-changement dans les représentations des agents relèvent d'une question de dose. Dans la pratique, ils adoptent une stratégie de séparation du texte (définition officielle) et de la pratique, distinction traduite en *DaoLi*

[Raison] d'un côté et *ShiJi* [Réalité] de l'autre. Ici le *DaoLi* doit s'interpréter comme « Idéalement » « Théoriquement » « Normalement ». Le *ShiJi* peut être dominé par le *DaoLi*. Mais bien souvent, les agents se laissent emportés par l'habitude, la facilité, les contraintes et le pragmatique, et oublient le *DaoLi*. Donc, la redéfinition officielle de l'espace interorganisationnel n'entraîne pas automatiquement le changement dans la pratique. Elle ne constitue une condition de l'espace interactionnel qu'à travers la médiation des agents. Ce passage du *DaoLi* au *ShiJi*, nous pouvons l'observer dans les déplacements des agents à l'intérieur d'un espace interactionnel et les différents rôles d'un même acteur dans des espaces différents.

Prenons l'exemple de la Société et de l'Usine. Dans l'espace E1 (le principe du déménagement), celles-ci sont des exécuteurs, privés de droit de négociation, alors que dans les espaces E3 (le budget) et E4 (la date), elles se sont érigées comme l'interlocuteur privilégié de la mairie sur les questions du coût des travaux et de la date du déménagement. Aux dires des agents de l'Usine, ils n'ont pas cherché à s'imposer ainsi dans l'espace interactionnel, mais le contexte et l'objet les ont poussés à le faire. En défendant la position de la Société-Usine, les agents ont reproduit, dans le *ShiJi*, un nouveau statut de l'entreprise dans les relations avec le gouvernement. Et le rôle de spécialiste de la Santé publique dans l'espace E2 (le site) a aussi été redéfini à la suite du retrait du premier choix.

## 7.5 Conclusion du chapitre

Dans un contexte interorganisationnel, le pouvoir d'intervention des agents est d'abord défini par leurs identités organisationnelles. La reconnaissance de ces identités de l'organisation permet aux agents de se positionner et d'adopter des perspectives appropriées. Dans ce sens-là, les identités organisationnelles prédisposent les agents dans

l'interaction. Le débat entre le global et le local, entre la politique et la technique, entre le général et le sectoriel peut être considéré comme une expression, entre autres, de cette qualité organisationnelle des agents. Les agents de la Société-Usine se rangent volontairement aux côtés du *local*, car ils le trouvent pertinent avec le statut de leur organisation. Un agent de la Santé publique ou de l'Environnement agit consciemment en « contrôleur spécialisé » et exclut les facteurs qui ne font pas partie de son devoir organisationnel.

Cependant, la traduction de ces identités est conditionnée par le contexte et l'ensemble du système dans lequel se trouve leur organisation. Les caractéristiques structurelles du système dont nous avons discuté dans ce chapitre font partie des conditions sous lesquelles les agents se reconnaissent, se positionnent et interagissent, et influencent infailliblement le cours du processus. Elles nous permettent de *localiser*, au moins en partie, la décision interorganisationnelle chinoise. La définition du pouvoir d'intervention peut être également affectée par les changements survenus dans le système organisationnel. Nous avons vu que le changement des relations gouvernement/entreprises d'État en T2 avait modifié la conception de rôle chez certains agents (ex. Bureau, Société et Usine) et dans certaines espaces interactionnels (ex. E3 et E4).

D'autre part, l'agent organisationnel est loin d'être un simple récipient des attributs de l'organisation. L'interprétation réflexive des identités organisationnelles est elle-même un processus important de self-définition. En fait, les contraintes et l'habilitation des ces identités sur l'agent ne pourraient s'affirmer que dans une relation interactionnelle et contextualisée. Grâce à la réflexivité de l'agent, ces identités peuvent être transformées en instrument de contrôle et de changement de l'espace interactionnel. C'est ce que nous appelons la « qualité politique » de l'agent.

## CHAPITRE 8

### AGENT POLITIQUE OU LA *LOCALITÉ* DANS L'USAGE DES RESSOURCES ET DES RÈGLES

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que le comportement de l'agent était conditionné en quelque sorte par sa représentation du système interorganisationnel en place. Certaines approches fonctionnalistes affirment que les agents agissent dans le contexte organisationnel en réponse aux besoins et aux fonctions du système. Nous voyons plutôt dans ce conditionnement un acte duel de structuration. La connaissance des responsabilités et des positions hiérarchiques de chacune des organisations engagées permet aux agents de concevoir et d'interpréter leur rôle « convenablement » selon le contexte et l'objet appréhendés. En même temps, le système organisationnel vit son existence concrète dans ces interactions des agents. Cette conception dialectique des rapports entre l'action et le système nous permet de concevoir l'action des agents non comme une réaction mécanique aux conditions connues et inattendues, mais comme une réaction réfléchie et productive. Grâce à la réflexivité des agents, la traduction des propriétés structurelles du système dans les interactions a créé des espaces interactionnels différents l'un de l'autre dans un même processus.

Une décision, de la part des agents, est aussi une réaction réfléchie aux situations appréhendées. L'agent qui se positionne dans cet espace de relations organisationnelles n'est pas une pièce mécanique que l'on fait bouger de la façon désirée en lui appliquant

une force externe. Un agent organisationnel définit son rôle suivant la position, la vocation et la responsabilité de son organisation ainsi que les attentes des autres. Mais il a toujours une marge de manœuvre pour réagir ou choisir une alternative qu'il juge « la plus appropriée » parmi celles qui sont disponibles. Bref, il peut agir « autrement » sous les conditions connues et selon une interprétation des structures existantes. Donc, dans un processus de décision comme le nôtre, un agent, quelle que soit sa position dans l'espace interorganisationnel, est capable d'agir, de réagir, de proposer et de négocier, d'une façon ou d'une autre, tout en sachant que le résultat ne dépend pas de sa volonté. Si la routine est une caractéristique importante du processus, c'est que les agents se réfugient volontairement dans la pratique habituelle pour éviter l'incertitude et l'instabilité. Mais à un moment donné et lorsque les contradictions entre les perspectives deviennent aiguës, la routine et la conformité peuvent être cassées. L'interaction s'intensifie comme dans ces moments forts que nous avons relevés dans le processus de 1975-1994.

En plus, dans un processus interorganisationnel, un agent n'est jamais le seul à agir. Il est en échange avec d'autres acteurs organisationnels qui ont des vocations et identités différentes et avec qui il communique, confronte sa perspective et négocie la signification de l'objet. Ses relations avec les autres acteurs sont gouvernées, comme nous l'avons vu dans la partie 2, par la nature de l'objet, le contexte et le système organisationnel. Dans le chapitre 6, nous avons vu également que la décision dépend en partie de la capacité des agents de contrôler l'espace interactionnel en déplaçant la position des autres. Dans ce chapitre, nous allons examiner, de façon plus approfondie, une stratégie de contrôle de l'espace interactionnel : la mobilisation et l'appropriation des ressources et des normes en vigueur.

## 8.1 Ressources d'autorité comme média des relations de pouvoir

Le contrôle de l'espace interactionnel constitue toujours un objet d'intérêt particulier chez les étudiants de la décision organisationnelle. Le processus de décision organisationnelle a été examiné par plusieurs auteurs (Pettigrew, 1973; Allison, 1971; Lemaitre-Rozencweig, 1986) comme un processus politique, qui implique des relations de pouvoir au-delà des engagements organisationnels des acteurs. Allison (1971) estime que la décision organisationnelle est un jeu de marchandage politique entre les acteurs qui ont des responsabilités différentes dans les organisations (p.144-147). Dans son étude de la décision relative à l'achat des ordinateurs dans une compagnie anglaise, Pettigrew (1973) suggère que les structures de pouvoir dans la décision se basent sur la distribution des ressources (p.26), mais que ces ressources sont détachables des statuts organisationnels. Leur utilisation adéquate peut modifier les relations de pouvoir entre les groupes forts et faibles (139-40). Lemaitre-Rozencweig (1989) a également signalé la stratégie des acteurs organisationnels consistant à utiliser les ressources de l'information et de l'expertise pour maintenir la position privilégiée d'un groupe dans une organisation.

Dans le processus de relocalisation de l'Usine, les agents organisationnels en interaction étaient loin d'une égalité de force. La différence en hiérarchie et en compétence des organisations ne donnait pas le même accès aux ressources. Et cette différence se manifestait dans les relations de pouvoir entre les agents. Il va sans dire que le contrôle des ressources signifie celui de l'espace interactionnel. Rappelons que, dans la théorie de la structuration, les ressources sont divisées en deux catégories : *les ressources allocatives* et *les ressources d'autorité* (voir la définition dans le chapitre 2). Ici, nous nous intéressons particulièrement à la mobilisation des ressources non-matérielles qui procurent de l'autorité à l'agent. Elles nous semblent plus directement impliquées dans le

processus de négociation en ce qu'elles permettent de réorganiser les ressources allocatives.

De nombreuses ressources peuvent procurer de l'autorité à l'agent. Nous citons, à titre d'exemple, le statut hiérarchique, les relations personnelles, les règles, l'expertise, la puissance financière, etc. Mais posséder ces ressources ou y avoir accès ne signifie pas leur utilisation. Une relation de pouvoir ne s'établit que dans l'usage de ces ressources. Donc, le déplacement des perspectives dans les espaces interactionnels se fait nécessairement avec l'utilisation de certaines ressources d'autorité par les agents. En les considérant maintenant comme « agents politiques », nous nous intéressons à la façon dont ces derniers manipulent ces ressources, font valoir les normes, créent des alliances et transforment l'espace interactionnel en leur faveur. Si l'agent « organisationnel » est défini par sa position, sa responsabilité et par les attributs de l'organisation qu'il représente, l'agent « politique » serait un « tacticien, un philosophe avec ses réflexes, ses instincts compétitifs, sa compréhension des forces sociales et son habilité d'être un leader » (Dimock cité par Pettigrew, 1973 :16. Notre traduction). Alors, comment les agents organisationnels de Shanghai ont-ils utilisé les ressources engagées pour construire la décision? Nous nous proposons d'examiner ici quelques ressources engagées dans le processus et des stratégies de mobilisation de ces ressources dans la négociation des perspectives.

## 8.2 Évolution de ressources d'autorité engagées dans le processus de 1975 en 1994

### 8.2.1 *T1: le contrôle des ressources d'autorité centralisé entre les mains du LinDao*

Sous le régime de l'économie planifiée (période T1 du processus), le système des ressources s'est construit sur un principe relativement simple : les ressources allocatives sont distribuées d'un niveau à l'autre (de façon descendante) aux unités de production et d'administration selon un plan d'État. Chaque année, les services de planification et des finances du gouvernement déterminaient le budget et les ressources matérielles à leur allouer. Les unités de base, avec le budget et le plan d'État, travaillaient dans le champ désigné et selon les directives des autorités supérieures (*ShangJiZhiShi*). Sur le plan politique, il était stipulé que les subalternes obéissaient aux supérieurs. Que ce soit l'Usine ou le Bureau, il y avait toujours un *danwei* de tutelle (*ZhuGuanDanWei*). Toute la société était organisée par secteurs et enchaînée dans un tout systémique. Faute de lois et règlements législatifs précis et explicites, l'utilisation des ressources matérielles et humaines par les organisations subalternes dépendait beaucoup de la volonté des autorités supérieures. Pendant des années, un tel système a obligé les agents sociaux à suivre de près le moindre changement dans la politique nationale pour s'y ajuster. La volatilité politique a créé une relation de dépendance entre les organisations de différents niveaux.

« Nous avons vécu beaucoup de mouvements politiques. Chaque changement de politique a redéfini l'orientation à suivre. Les priorités du travail changeaient aussi. Donc, nous dépendions de nos supérieurs presque sur tous les plans. » (agent Usine).

### 8.2.1.1 La préférence du *LinDao*<sup>57</sup> : une propriété structurante de la pratique décisionnelle

Plusieurs agents interviewés ont affirmé qu'ils avaient agi selon « les directives du *LinDao* » (le supérieur administratif ou politique). Dans les études politiques de l'organisation, la préférence du *LinDao* est une ressource d'autorité importante pour l'action organisationnelle. Dans les représentations des agents de Shanghai, le charisme du *LinDao* est une force régulatrice de l'espace interactionnel et une référence extrêmement importante dans l'argumentation et l'action. Dans certains cas, on l'oppose à l'autorité des normes et des règlements. Souvent, les normes et les règlements sont tellement imprécis ou flexibles (ou interprétés de façon flexible) qu'ils semblent s'effacer devant la préférence du *LinDao*. Les ressources de connaissance et d'expertise des unités de base ne servent qu'à la mise en application des directives du *LinDao*. Par exemple, de nombreuses innovations en technologie de pointe et en sciences ont été réalisées à l'époque. Ces recherches ont été programmées par les autorités politiques qui mobilisaient les meilleurs spécialistes et scientifiques, ainsi que d'importantes ressources financières et matérielles.

À plusieurs moments du processus, la volonté du *LinDao* a influencé le processus de la décision, même après que l'État eut commencé à renforcer la codification réglementaire de la pratique administrative en T2. Les agents ont mentionné la volonté du *LinDao* dans plusieurs épisodes du processus comme dans le E1, le E3 et le E4, ainsi que dans la routine de l'approbation du projet par la Commission de planification. La volonté du *LinDao*, comme un mécanisme de régulation organisationnelle, a fondamentalement influencé l'argumentation. « Lorsque le *LinDao* vous donne un travail, vous ne pouvez

---

<sup>57</sup> Le terme *LinDao* désigne de façon générale une autorité supérieure. Il peut être une personne responsable, ou une institution de niveau supérieur.

pas négocier. C'est la priorité de tout » (Agent Usine). Très souvent, la préférence du *LinDao* visait directement une question spécifique, alors que les normes et règlements ne s'appliquaient qu'à des « situations générales », donc, plus négociables. Et puis, le fait d'obéir aux ordres des autorités supérieures était l'un des 3 principes du *centralisme démocratique*. Donc, le respect de la préférence du *LinDao* n'était pas toujours contradictoire avec l'application des normes; il contribuait plutôt à négocier ces normes. Lorsque l'agent de la Santé publique a manifesté son opposition au choix au nom des normes de la santé, il a laissé tout de même l'adjoint au maire prendre la décision finale.

### 8.2.1.2 Les directives comme la ressource d'autorité principale en T1

L'agent de l'Usine était certainement mieux placé que quiconque dans le processus pour reconnaître l'importance de la volonté du *LinDao* : « En tant qu'agent de base, nous ne faisons qu'exécuter les directives du *LinDao*. Ces directives peuvent être du Bureau ou d'une commission municipale ». En le faisant, l'agent a acquis une légitimité auprès de ses interlocuteurs. En général, la parole du plus haut niveau d'un espace interactionnel l'emportait sur les autres. Les agents interviewés à tous les niveaux ont reconnu cette règle du jeu. En l'acceptant, l'agent organisationnel faisait preuve de son habileté politique.

Dès le début, le projet a été lancé comme une tâche politique confiée par la Commission agricole. L'Usine a reçu le mandat de mettre au point un projet en réponse au besoin de la population pour le lait. Elle s'est appuyée sur ce mandat pour mobiliser des ressources techniques et humaines. Son champ d'action a été défini par les objectifs du projet.

« À ce moment-là, c'était moins compliqué. Tout projet de développement devait être intégré dans les plans de l'État pour recevoir des ressources nécessaires à sa réalisation. Donc, l'important était de proposer quelque chose dans la ligne de pensée officielle. Une fois le projet accepté, tout

était joué. Si nous avons besoin de quelque chose, il suffisait de le demander. C'était au *LinDao* de trancher à partir de nos arguments » (agent Usine).

Cette remise du pouvoir de décision au *LinDao* – ou cette confiscation du pouvoir par le *LinDao* – caractérisait les relations organisationnelles de tous les niveaux du système, pas seulement dans les entreprises d'État. Dans la recherche du site pour l'Usine, un agent du bureau de l'Urbanisme de l'arrondissement X nous a affirmé que le choix avait été décidé par « le *LinDao* » avant même qu'on lui soumette le dossier pour examen : « Mon travail était plus ou moins une formalité pour légitimer le choix. Alors, j'ai organisé des arguments pour prouver la pertinence du choix ». Donc, les directives du *LinDao* constituaient la base fondamentale d'un tel choix.<sup>58</sup> Bien que cette remise du pouvoir de décision au *LinDao* existe également dans la période de T2, elle était particulièrement saillante en T1 et presque dans tous les domaines.

Dans l'espace E1, les organismes engagés dans la préparation du plan (Usine, Société, Bureau, Commission agricole, Commission de planification) se retrouvaient dans cette relation de dépendance. L'Usine était chargée de résoudre les détails du projet. L'expertise en la matière ne lui a procuré aucun pouvoir de décision. La Société et le Bureau devaient l'examiner et l'approuver. Le projet a poursuivi son chemin jusqu'aux commissions agricole et de planification. Car le déblocage des ressources nécessaires dépendait de l'avis de ces commissions. Il est clair que la mobilisation des ressources dans l'ancien contexte ne dépendait pas du pouvoir d'un seul agent organisationnel, mais

---

<sup>58</sup> Aujourd'hui, le nouveau règlement sépare le Guichet qui reçoit les demandes de l'usage de terrain, du département qui les traite. Le *LinDao* (les responsables du bureau) est le dernier à approuver la décision des agents chargés de projet. Cette division de travail dans le processus a pour but de prévenir la pratique irrégulière dans la distribution des permis d'occupation de terrain.

des transactions et de la réaction en chaîne de tout un système hiérarchique. Cependant, la légitimité était basée sur le mandat des organisations supérieures.

Ce phénomène s'explique en partie par le manque de codification normative des relations interorganisationnelles à l'époque et par la longue tradition de centralisme en Chine. Dans une époque où la politique passait avant tout, le mandat des autorités supérieures constituait une condition fondamentale pour l'exercice du pouvoir individuel.

### **8.2.2 T2 : la codification des relations État/entreprises et la diversification des ressources d'autorité**

Cette relation de dépendance entre les entreprises d'État et l'administration publique a été redéfinie, sans être coupée, lorsque le gouvernement a accordé la primauté au développement économique et essayé de revoir ses responsabilités dans la gestion des entreprises depuis le début des années 80. La question était alors de savoir dans quelle mesure le gouvernement pouvait intervenir dans les décisions touchant les entreprises. La *Loi sur les entreprises d'État* de 1988 et les *Règlements sur le changement des mécanismes de gestion des entreprises d'État* de 1992 ont réservé chacun un chapitre à la définition de ces relations.

La Loi de 1988 a clairement garanti les droits d'intervention de l'État en termes du plan, des ressources, de la décision sur les projets de développement des entreprises et de la nomination des directeurs (article 55). Les Règlements de 1992 libèrent davantage l'administration publique de la gestion de l'entreprise en insistant sur les fonctions de coordination, de supervision et de service du gouvernement (articles 40, 42, 43 et 44). Quant à la distribution des ressources, les Règlements insistent sur le rôle régulateur du marché, tout en maintenant le droit d'intervention de l'État pour certaines ressources importantes (cf. la terre). Cela signifie que l'État a cédé une partie de son autorité sur les

ressources allocatives aux entreprises au nom du marché. Théoriquement, l'entreprise a le droit de décider de l'investissement de ses propres fonds (art. 13). En même temps, le gouvernement a le droit d'intervention s'il participe au financement (art. 42). En fait, il se garde la possibilité de contrôler l'utilisation de ces ressources par l'intermédiaire des règlements et des lois. Comparée à la Loi de 1988 et notamment à la situation du temps T1, la définition du droit d'intervention de l'administration publique dans les Règlements de 1992 marque un pas important vers la séparation du gouvernement et des entreprises d'État.

Le résultat de cette redéfinition s'est traduit en libération de certaines ressources d'autorité, susceptibles d'aider les entreprises à se protéger contre l'abus de la volonté du *LinDao* dans la décision interorganisationnelle, notamment dans une situation où l'objet d'interaction dépassait les procédures existantes.

La relocalisation de l'Usine avait été décidée bien avant la réforme et intégrée dans le plan de restructuration industrielle de la ville. Conformément aux règlements de l'époque, l'État devait être l'unique contributeur du financement du projet. Mais en T2, l'utilité du projet a changé. L'État a décidé de partager la facture avec la Société-Usine. Indéniablement, le rôle de ces dernières dans le processus a été renforcé grâce à l'autonomie gagnée sur certaines ressources (cf. l'entreprise peut retenir une bonne partie de ses profits et en disposer). En même temps, certaines ressources de connaissance ou de matériel étaient plus accessibles pour les entreprises par l'élargissement des relations « horizontales ». Ces relations, sous forme de collaboration et de contrat, se sont libérées du contrôle hiérarchique et sont devenues plus « économiques ». Lorsque l'Usine a demandé à un institut de design de re-concevoir son plan de construction, elle n'avait plus besoin de passer par la machine administrative comme auparavant. Il s'agissait d'un

contrat de vente et non d'une tâche politique que l'institut aurait dû accomplir gratuitement autrefois, même si tous les deux restaient des « unités d'État ».

### 8.2.2.1 La réorganisation des ressources d'autorité en T2

Si nous comparons les ressources d'autorité engagées en 1994 avec celles de 1975, nous pouvons relever des changements suivants :

1. La volonté du *LinDao* n'est plus la seule référence à l'interaction interorganisationnelle. La multiplication des règlements et des lois a décentralisé une partie des ressources d'autorité. Nous pouvons voir que dans la période T1, toute action de l'Usine, tant dans l'élaboration du projet que dans les contacts avec les autres organismes, doit être rapportée au Bureau et approuvée par lui. Il n'en va plus de même dans le T2. La Société et l'Usine peuvent prendre des positions sans demander préalablement une approbation du Bureau. Par exemple, dans la négociation sur le budget (E3), la Société-Usine se réfère directement aux règlements relatifs au partage des frais pour prendre une position. Mais cela ne veut pas dire que la volonté du *LinDao* n'existe plus. Au contraire, elle est toujours présente dans la plupart des situations. Simplement elle n'est plus la seule référence et doit négocier avec d'autres ressources d'autorité. Ceci donne à l'agent de base une marge d'action plus large dans l'argumentation.
2. La distribution de nombreuses ressources allocatives ne relève plus totalement des institutions supérieures, mais du marché, ce qui permet aux entreprises de se libérer d'une certaine emprise de l'administration publique. Nous pensons notamment à la ressource financière de la Société-Usine. Elle ne peut plus dépendre de l'État, mais plutôt de la banque pour des prêts. Sur le projet de la

relocalisation, la Banque C est devenue la nouvelle créancière de l'Usine. Celle-ci lui remboursera ses dettes avec des profits de la production.

3. La valorisation des connaissances spécialisées dans l'argumentation a renforcé le rôle de l'expertise technique vis-à-vis du pouvoir politique et donne aux technocrates (toutes sortes de spécialistes) un pouvoir d'intervention sur des questions techniques. Dans l'E2 autant que dans l'E4, nous avons vu le pouvoir politique de l'administration publique s'incliner devant l'opinion des experts. Cela n'empêche pas les autorités de s'approprier ces ressources d'expertise et de connaissances à des fins politiques

Ces changements ont été progressifs, et la mainmise de l'administration publique sur les entreprises reste toujours très forte. La co-présence de l'ancien et du nouveau dans les mêmes espaces interactionnels crée une incertitude propre à la période de transition : les agents locaux avouent que toute négociation de ressources est une tentative d'exploration des limites permises en ce domaine. Donc, il n'y a pas un modèle d'interaction, mais des modèles coexistants.

Pour que les acteurs puissent imposer leurs rationalités et perspectives et faire déplacer celles des autres, le recours à des ressources d'autorité est important. La distribution des ressources parmi les organisations est asymétrique. Les pouvoirs des acteurs diffèrent aussi. Cependant, la possession des ressources ne signifie pas pour autant leur utilisation. Par la même logique, si l'on arrive à s'approprier des ressources des autres, on peut renforcer sa propre capacité d'action. Ainsi le rôle de chaque agent dans la construction de la décision dépend de sa capacité de mobiliser ces ressources. Pour les agents dont les moyens et l'accès aux ressources sont restreints, la pratique du *guanxi* est une stratégie importante dans la négociation de l'espace et de la décision.

### 8.3 Activation des *guanxi* comme une stratégie de contrôle de l'espace interactionnel

#### 8.3.1 *La définition du guanxi : plus que les relations interpersonnelles*

Littéralement traduit, le *guanxi* signifie « les relations » ou « les relations interpersonnelles ». Mais dans le contexte chinois, le sens du terme va au-delà de simples relations interpersonnelles ou de travail. Il se définit comme une pratique d'alliance sociale par le développement des relations entre les agents organisationnels « intéressés ». Ils se servent de *pistons* pour contourner les procédures formelles et pour obtenir des faveurs particulières. Cabestan a écrit en 1992 à ce propos :

« L'étendue des pouvoirs d'un fonctionnaire n'est pas limitée par une quelconque répartition des compétences, d'ailleurs souvent secrète ou inexistante, mais est plutôt fondée, sur la confiance personnelle que ses supérieurs lui accordent et sur les relations qu'il possède en haut lieu. La puissance d'un cadre se mesure au poids de ses *guanxi* dans l'administration. Ces liens de solidarité et d'allégeance reconstruisent en quelque sorte au sein d'une structure impersonnelle les rapports familiaux ou claniques traditionnels. Source de sécurité, ils créent aussi des obligations autrement plus contraignantes que les lois et les règlements de l'État. » « C'est en effet sur la base de ces modèles de comportement que la plupart des Chinois résolvent tous les problèmes auxquels la bureaucratie ne peut ou ne veut trouver des réponses. C'est donc également en se fondant sur ces normes morales que les cadres parviennent à remplir la mission que leur a confiée l'échelon supérieur. » (p. 473).

Il est rare que ce terme soit appliqué aux relations de collègues, bien que le *guanxi* puisse se mêler avec les relations personnelles. Il s'applique plus généralement aux relations impliquées dans l'obtention de ressources d'autorité ou allocatives dont l'accès est limité. On ne peut considérer une relation comme *guanxi* que si l'autre personne est prête à rendre un service au-delà des démarches normales. Le discours officiel appelle ce phénomène « *BuZhengZhiFeng* » (pratique immorale). Les autorités estiment que ces

liens faussent le fonctionnement des structures formelles de l'appareil de l'État. Ils peuvent conduire à la corruption, au favoritisme et à l'injustice sociale. Les agents interviewés ont reconnu l'importance de la pratique des *guanxi* (*GaoGuanXi*) dans l'interaction interorganisationnelle, notamment dans la période pré-réforme.

### 8.3.2 *Une stratégie de s'approprier des ressources*

Sans porter un jugement de valeur, nous y voyons plutôt une stratégie des agents pour s'approprier des ressources auxquelles ils n'ont pas accès. Les récits du processus montrent que les *guanxi* constituent le centre de l'attention des agents en interaction. La plupart des agents interviewés reconnaissent l'importance des *guanxi* dans la réorganisation des ressources. « Aujourd'hui, tout se passe par les *guanxi*. Sans eux, on aurait beaucoup de difficultés à faire bouger les choses. » « Il faut distinguer les *guanxi* de la corruption. Certains ont acheté des faveurs avec les cadeaux et les dîners (*QingKeSongLi*). Cela constitue effectivement une pratique immorale. Mais les bonnes relations interpersonnelles ne se fondent pas nécessairement sur ce genre de pratique. Entre un dirigeant et son subalterne peuvent exister de très bonnes relations basées sur la confiance et l'amitié pure. » « On doit distinguer les *guanxi* et les crimes. Certaines personnes se sont servies des *guanxi* pour commettre des crimes. Mais dans la plupart des cas comme dans le processus de décision sur l'Usine, une certaine pratique de *guanxi* a pu accélérer le processus et nous a fait gagner un temps précieux. »

Si l'utilisation des *guanxi* a été une pratique courante dans l'administration et dans les affaires en T1, c'est parce que le système de planification centralisée a concentré le contrôle des ressources entre les mains d'une minorité des responsables de divers échelons de l'administration publique. En fait, avec la redistribution des ressources entre les acteurs sociaux et économiques, et aussi avec les efforts de codifier la conduite des

fonctionnaires, la pratique des *guanxi* soi-disant « immoraux » est grandement réduite dans l'administration publique. Cela dit, c'est toujours une stratégie organisationnelle d'utiliser des *guanxi* pour mobiliser des ressources restreintes. Nous entendons souvent les gens dire lorsqu'ils ont besoin de résoudre un problème : « Essayons de trouver un *guanxi*. » (*ZhaoZhaoGuanXi*).

### 8.3.3 *L'Usage des guanxi dans le processus de 1975-1994*

Dans la pratique, les relations positionnelles et organisationnelles se mêlent avec les personnelles. En fait, les relations personnelles entre les agents marquent aussi les interactions interorganisationnelles. Les agents de l'Usine, de la Société et du Bureau étaient des « collègues » de longue date. Une bonne connaissance et une compréhension mutuelle se sont développées depuis longtemps, aux dires des agents de la Société. Donc, « la coordination était facile ». Bien que le Bureau soit un service de la mairie, « nous partageons presque les mêmes points de vue et expériences de travail. Alors nous entretenons de bonnes relations de travail, peut-être plus proches que de simples relations de travail. J'ai obtenu plus facilement de l'aide de la part du Bureau, et j'avais aussi confiance en l'agent de l'Usine » (agent Société). Comme on l'a vu, la Société et l'Usine se sont presque toujours rangées du même côté dans l'espace d'interaction. En plus de l'intérêt économique du Bureau dans ce projet, le *guanxi* a permis aux agents de la Société-Usine d'accéder à des informations et d'obtenir de l'assistance de l'agent du Bureau pour définir leur propre position. Les agents interviewés ont presque unanimement souligné l'importance d'entretenir les *guanxi* au sein d'un réseau existant pour travailler ensemble. Dans le processus du choix du site, les *guanxi* ont été utilisés pour trouver le site qui était une base de production des légumes pour la ville.

L'arrondissement X, un ancien district agricole<sup>59</sup>, entretenait des relations privilégiées avec le Bureau. Les deux parties sont parvenues rapidement à un accord sur le site envisagé.

Dans le cas d'un nouveau réseau d'organisations mobilisé autour d'un objet, c'est une stratégie tout aussi courante que d'établir le *guanxi* avec des agents qui se trouvent à des positions critiques. Lorsque l'agent de l'Usine s'est engagé dans le processus de l'examen du projet avec la Commission de planification municipale (espace E1), il a pu gagner 'accidentellement' la confiance du directeur adjoint d'un département de la commission.

« Ce jour-là, je suis allé à la commission pour soumettre le projet pour approbation. C'est un processus de routine, mais qui demande beaucoup d'énergie. Car il fallait passer dans chaque service concerné pour exposer le projet, remplir des formulaires, et attendre les réponses avant de passer aux services suivants. Mais c'est par hasard que je suis tombé en plain milieu d'une partie d'échecs durant la pause. J'ai donné de bons conseils à un joueur et c'était, par hasard, le directeur adjoint du département. Ainsi il m'a témoigné de la sympathie et m'a beaucoup aidé dans la suite de mes démarches. Tout s'est passé beaucoup plus facilement et plus vite que je ne l'aurais espéré. Vous connaissez la bureaucratie de l'administration publique en Chine. Le fait d'être ami avec lui a facilité mes contacts avec ses subordonnés. »

Placée dans un contexte élargi, la signification de la transaction entre l'agent de l'Usine et le directeur adjoint dépassait celle des relations interpersonnelles. L'agent de l'Usine a bénéficié du *guanxi* du directeur adjoint pour contrôler les relations avec les agents de la commission chargés de l'examen du projet. Cette relation lui a procuré une nouvelle autorité et lui a permis de s'imposer dans l'espace interactionnel. De

---

<sup>59</sup> Avant la restructuration régionale de Shanghai, la municipalité était composée de 10 arrondissements et de 10 districts. Les arrondissements constituaient la zone urbaine de la ville et les districts la banlieue. Les activités principales de la banlieue étaient la production agricole. Dans les années 80, trois districts limitrophes de la zone urbaine ont été convertis en arrondissements pour répondre à l'expansion de la ville.

nombreuses formalités lui ont été épargnées. Et ce cas est loin d'être unique dans le processus.

Lorsque la négociation rentre dans une impasse, certains échanges *hors processus* peuvent aider à en sortir. L'agent de l'Usine est allé à plusieurs reprises chez l'audit national du Contrôle des comptes. Celui-ci refusait de donner le permis aux travaux car l'investissement demeurait encore une forme de promesse. L'audit, indépendant de toute institution municipale, observait à la lettre les règlements de l'État. Une fois, l'agent a été blessé lors d'un accident de bicyclette. Malgré cela, il s'est rendu au bureau de l'audit dans un état « misérable ». L'audit, lui-même une victime d'un accident de route, était « visiblement touché ». Sans violer les règlements officiels, il a proposé une alternative : il allait laisser les travaux commencer si la mairie et la banque produisaient une garantie solennelle par écrit. Grâce à ses *guanxi* avec le directeur adjoint de département de la Commission de planification, il a eu rapidement le papier demandé. « Puisque c'est un projet approuvé par la mairie, pourquoi ne l'aidons-nous pas? » (directeur adjoint, cité par l'agent de l'Usine).

Dans les interactions sociales, il est difficile de tracer une frontière entre les *guanxi* et les relations de travail « normales ». Il appartient aux acteurs locaux qui les vivent de le faire. « Parfois, tout se conforme aux règlements, et vous avez choisi sur une liste d'attente celui qui vous plaît ou qui vous sera utile. Cela implique les *guanxi*. Les gens qui les vivent le savent mais ils ne le disent pas » (agent spécialiste).

À travers ces exemples, nous constatons que les *guanxi* aident à s'appropriier des ressources d'autorité et, aussi, à s'imposer dans un espace interactionnel ou à mobiliser des ressources allocatives. Avec la réorganisation des ressources matérielles et les efforts de réglementer la pratique administrative qui marquaient notamment la période T2 du processus, les ressources d'autorité passaient de plus en plus du charisme du *LinDao* aux

références réglementaires et juridiques. Et l'usage des *guanxi* a aussi perdu son importance connue dans les années 70. La référence aux règlements est devenue une ressource d'autorité qui a pris, pour les agents de tous niveaux, le dessus sur les autres.

#### 8.4 Argumentation comme une traduction des règlements et des normes

Dans leurs récits de la décision, les agents interviewés justifient souvent leurs perspectives par référence à la politique (*ZhengCe*), aux normes (*GuiFan*) et aux règlements (*GuiDing*) en vigueur. La *ZhengCe* est un terme général, dans le vocabulaire des Chinois, pour désigner les grands principes et l'orientation que le gouvernement central adopte pendant une période de temps. Les *GuiFan* comprennent les normes techniques propres à chaque domaine comme ceux de l'environnement, de la santé, de sécurité; et les normes de conduite partagées par la communauté pour réguler les relations et la pratique organisationnelles. Les *GuiDing* désignent en général les lois, les actes juridiques et administratifs, les décrets, etc. Dans l'interprétation des agents locaux, la politique est générale et dominante; les normes et les règlements, plus concrets et plus spécifiques. Mais dans la pratique, ils ne font pas vraiment la distinction et utilisent les 3 termes indifféremment. Par exemple, le « Guide pratique des employés du Bureau d'urbanisme de l'arrondissement X », qui stipule les règles de discipline, les procédures de travail et les normes de conduite que les employés doivent observer dans le travail, est un texte de *GuiFan* ou de *GuiDing*. Ils utilisent *ZhenCe* et *GuiDing* pour parler d'une clause d'un règlement administratif. Ce qui est important, c'est le caractère officiel et légitime d'une telle référence.

Rappelons que dans la période T1 du processus de la relocalisation de l'Usine, l'interaction interorganisationnelle se structurait plutôt selon la préférence du *LinDao*. Peu de textes réglementaires (lois et règlements) dictaient ce qu'il fallait faire ou ne pas

faire. Mais travaillant dans un système du contrôle pyramidal depuis de longues années, les agents savaient très bien que la normalité se mesurait en fonction des directives des instances supérieures. Aux dires des agents locaux, « à l'époque, la volonté des autorités faisait les normes ». Donc, la politique du gouvernement central, sous forme de directives-circulaires, était la référence la plus importante à l'organisation des activités sociales. De nombreux rapports de projet commençaient toujours par la mention « conformément à la politique du parti et du gouvernement,... ». Donc, le projet de l'Usine a été lancé également conformément à la politique de la mairie relative à l'amélioration du niveau de vie de la population; le site a été choisi conformément à la politique municipale relative à la structuration industrielle; le budget a été approuvé selon la politique d'investissement... L'alignement avec la politique nationale et municipale validait la décision, surtout dans une période où les normes techniques et de conduite n'étaient pas encore codifiées par les lois et les règlements.

La politique était suffisamment générale pour offrir un éventail de possibilités d'interprétation aux agents. Souvent ce genre de pouvoir d'interprétation a été confisqué par les responsables des organismes qui réglait des problèmes entre eux avant même de s'engager dans le parcours normal du processus. Par exemple, la politique municipale de restructuration industrielle (par le biais du plan général du développement urbain élaboré au début des années 1980) exigeait un déplacement des entreprises industrielles vers la zone entre les deux ceintures et celui des entreprises les plus polluantes vers les zones désignées en grande banlieue. Elle appelait un regroupement et une répartition plus « rationnels » des entreprises, mais elle ne précisait pas assez les critères du regroupement. Donc, c'était aux agents de l'Urbanisme de définir ces critères selon leur propre interprétation de la rationalité. Dans ce cas-là, la préférence du *LinDao* prévalait. L'autre cas était celui du choix du site dont nous avons déjà parlé plus tôt dans ce chapitre.

#### 8.4.1 *La réglementation comme forme de décentralisation de pouvoir*

À partir des années 1980, les efforts de codification ont eu pour but de régulariser la conduite sociale, administrative et organisationnelle, de corriger et de prévenir « certaines pratiques anormales » ou « des abus du pouvoir », en donnant des références officielles et impersonnelles aux fonctionnaires et aux citoyens. On cherchait à augmenter la transparence de la pratique administrative. Ceci a indéniablement renforcé le pouvoir d'action des agents de base. En ce sens, les règlements du gouvernement qui imposent plus de contraintes et de normes à respecter, renforcent, en réalité, la capacité d'intervention de certains.

Dans le cas de notre processus, certains règlements spécialisés sont apparus assez tard par rapport au projet. Mais le fait que le gouvernement a insisté depuis le début des années 1980 sur la *gouvernance par la loi (FaZhi)* a grandement renforcé le rôle des « normes » dans la pratique de l'administration publique. C'était le cas du veto de la Santé publique sur le choix du site. C'était également le cas de l'audit national sur la question du fonds. L'audit du projet avait des règlements précis et connus de tout le monde : le permis de construction n'allait pas être accordé si le projet n'avait pas suffisamment de fonds dans son compte. Même si la mairie voulait accélérer le processus, elle ne pouvait pas contredire ouvertement cette clause. Bien que l'audit national ne soit qu'un acteur tout à fait mineur dans le processus, la clarté des règlements en la matière l'a placé dans une position forte vis-à-vis des autres. L'Environnement Shanghai, le Bureau de prévention des incendies, tous les deux « acteurs périphériques » du processus, ont fait valoir des règlements pour imposer des conditions au projet. Dans de telles situations, les règlements sont devenus un instrument efficace pour imposer un argument.

Mais lorsqu'on regarde de près, l'application de ces normes peut varier d'un cas à l'autre. Les normes relatives à la protection de l'environnement et à la sécurité de travail sont précises : la nouvelle Usine devait satisfaire aux limites (en chiffres) imposées sur le gaz évacué, sur le bruit, et sur l'eau usée; elle devait maintenir un chemin d'accès pour les voitures de pompier et installer un certain nombre de fontaines d'eau. La conception qui y satisfait ou qui prétend y satisfaire aura l'accord de la part des services concernés. Alors que certains objets n'ont pas de références réglementaires précises. Tel est le cas de l'intervention de la Santé publique.

« Ils agissent au nom des normes de la santé, sans toutefois les préciser. Cependant, l'association de la présence d'un produit toxique dans le sol au danger de la contamination d'un produit alimentaire suffit à mettre en péril le choix. En plus, ils ont un mandat légitime et bien défini sur la question. » (agent Urbanisme)

#### 8.4.2 *L'application des normes : une négociation contextualisée*

Dans bien des cas, la référence aux normes par un acteur dans l'argumentation doit confronter celle des autres, lorsque le projet est examiné par plusieurs organismes. Chacun a ses règlements et ses mandats. Dans ce cas-là, le résultat de la négociation est influencé par de nombreux facteurs comme les habitudes de la pratique, le contexte, les habiletés des agents et le réseau interorganisationnel engagé. Lors du débat sur le choix du site, l'Urbanisme et la Santé publique avaient chacun leurs arguments. Et tous les deux se sont référés aux « normes » .

« Le projet avait ses exigences, les *danwei* responsables du projet [Bureau-Société-Usine] avaient leurs préoccupations, et nous avons un plan d'urbanisme. Nous avons choisi le site de l'ancienne usine de machines à coudre parce que d'abord, sa position géographique et son infrastructure correspondaient aux exigences du projet et ensuite, c'était déjà un site industriel. Il était tout à fait normal de re-allouer le site à un nouveau projet industriel. Évidemment, la Santé publique avait ses normes spécialisées. Mais elle n'était pas la seule. La question était de

trouver un terrain commun entre les normes spécialisés.» (agent Urbanisme)

L'Urbanisme Shanghai, défini comme « une administration publique compétente en la matière et responsable de la conception des plans de développement urbain », avait un mandat de planifier le développement de la ville. Pour lui, le rôle des autres services municipaux était de l'assister dans ce travail. En même temps, le développement d'une ville était une affaire intersectorielle. On devait tenir compte des objectifs à long terme et à court terme, des intérêts globaux et locaux, du développement économique et de l'environnement écologique. Un état idéal qui satisfasse tout le monde semblait difficile à atteindre dans la pratique. Et tous les agents impliqués dans le processus en étaient conscients. La question était de savoir si le site était passable.

« Le plan général de développement urbain (*ChenShiZhengTiGuiHua*) était assez nouveau à l'époque. Il y avait quelques grands principes de base. Leur application dépendait de l'entente entre les agents. Le rôle de différents organismes dans un tel processus était de vérifier si le choix du site était assez rationnel, s'il ne représentait pas de danger pour la ville et sa population. En temps normal, c'était une opération de routine. Le seuil de tolérance était assez élevé. Aujourd'hui les plans sont plus précis et détaillés. Et le rôle des experts est renforcé dans la consultation. Mais c'est toujours une routine et il y a une complaisance de la part des autres organisations » (agent Commission économique).

Mais cette fois-ci, l'agent de la Santé publique a choisi d'agir. Le problème de la contamination du sol a été décrit comme « contre les normes de la santé publique », donc, représentant un danger pour un produit de grande consommation. « C'est du sens commun » comme dit un agent du service. Il s'agissait d'un jugement prononcé par des spécialistes. Qui oserait courir un tel risque?

Le fait de faire valoir des normes, des règlements officiels ou une politique du gouvernement affecte la constitution de l'espace interactionnel. En le faisant, ces acteurs

qualifiés de « périphériques » prennent des places centrales dans un espace. Un simple agent (directeur de section) de la Santé publique a su s'imposer à ses interlocuteurs mieux placés, y compris l'adjoint au maire, et a pu contrôler le résultat du processus.

#### 8.4.3 *L'individualité dans l'application des normes*

La politique du gouvernement, les normes et les règlements sont des médias importants dans la négociation en vue de la décision. Mais leur impact sur les résultats n'est pas automatique ni unique, dépendamment de la façon dont ils sont médiatisés, de la perception du contexte et de l'interprétation de l'espace interorganisationnel par les agents en interaction. Certains ont choisi d'observer à la lettre les règlements (comme l'audit national des comptes); d'autres se sont montrés flexibles et compréhensifs. Et l'expertise, comme la compétence de spécialiste, peut être une ressource importante si elle est exploitée de façon appropriée. Donc, la valorisation de ces ressources dans l'argumentation repose sur les agents organisationnels qui les exploitent « politiquement ».

« Les gens ont leur propre perception des normes de travail, des standards formés dans la pratique. Je crois que le plus important dans les relations interorganisationnelles, c'est la compréhension mutuelle. Il faut examiner la question de normes dans leur interprétation par les acteurs. Au fond, les normes ne sont-elles pas une invention humaine? C'est la raison pour laquelle je pense que la flexibilité (*LinHuo*) de l'acteur est la clé de l'entente. » (agent spécialiste)

Ces propos d'un agent local interviewé mettent en relief un concept important dans les relations agents/normes-règlements : la réflexivité humaine qui permet d'adapter les normes et les règlements « transhistoriques » et « généralistes » aux besoins d'une situation concrète.

### 8.5 Expertise comme une ressource d'autorité et un moyen de persuasion.

Certains objets n'étaient pas directement encadrés par des règlements spécifiques et précis. Tels étaient les deux cas de la négociation du budget et de la décision sur la date de déménagement. Combien un tel projet devait-il coûter? Quelle était la meilleure date du déménagement? Cela ne veut pas dire qu'il n'y avait pas de règles à suivre. Nous avons remarqué que ce genre d'espace interactionnel offrait plus de marge de négociation. Les règles du jeu nées de la redéfinition des relations gouvernement / entreprises d'État donnent à ces dernières plus de moyens de se défendre vis-à-vis de l'intervention gouvernementale. Cela dit, l'ancien espace interorganisationnel restait bien en vie : la mairie était la « belle-mère » des entreprises d'État sur de nombreux plans (voir la Loi de 1988 et les Règlements de 1992 sur les relations État/entreprises d'État). « Nous avons le droit de négocier tant que nous ne dépassons pas les limites. L'important est d'être raisonnable. » (agent Société). Quelles étaient les limites? Elles relevaient plutôt d'un jugement intersubjectif que d'un règlement précis. Dans ce genre de situation, la préférence des autorités y trouve un terrain d'action favorable, mais les agents de base peuvent toujours mobiliser des connaissances spécifiques dans la négociation. Et le résultat de cette négociation dépend en grande partie de la compétence et de l'expérience des agents engagés. Le projet présentait plusieurs aspects techniques sur lesquels la préférence du *LinDao* et le *guanxi* ont connu leur limite.

Lors du débat sur la date de déménagement, la mairie menaçait de destituer de leurs fonctions ceux qui s'opposaient à la date d'échéance imposée. La Société-Usine y résistait en s'identifiant comme victime d'une injustice de l'autorité. Son argument « les travaux ne se font pas avec la politique » a rallié les agents sociaux initialement mobilisés par la mairie. Elle savait faire valoir un principe qui est l'âme de la réforme de Deng Xiaoping : juger les choses par les faits (*ShiShiQiuShi*). « Même les autorités politiques

doivent respecter les connaissances scientifiques ». Les agents de l'Usine, soutenus par la compagnie de construction, ont transformé le délai de construction en une question technique. La Société-Usine a réussi dans une certaine mesure à modifier l'espace interactionnel en sa faveur. Finalement, elle a également fait des concessions, car « la date de fin de construction n'est jamais seulement une question technique. » (agent Commission planification).

### **8.5.1 *L'expertise comme un attribut de l'organisation***

Dans l'interaction autour des coûts des travaux, ni l'Usine ni la mairie ne semblait avoir la compétence de décider seule du montant. Lorsque l'Usine a demandé un budget de 200 millions de RMB, la réaction immédiate de la mairie a été vive : l'adjoint au maire ne croyait pas qu'un projet de cette taille pouvait coûter tant que cela, vu la réserve de la municipalité destinée à la restructuration industrielle. Est-ce que l'Usine cherchait à faire de l'argent pour elle-même en profitant de la situation? (Ceux qui le faisaient ne manquaient pas à l'époque). Une fois la première demande refusée, l'Usine a réévalué le coût de la première phase des travaux à 60 millions. La mairie était alors convaincue du « manque de sincérité » de la part de l'Usine. Car la différence entre les deux propositions était trop large. Or pour l'agent de l'Usine, il ne s'agissait que d'une différence dans la façon de calculer. Mais la mairie ne croyait plus au calcul de l'Usine; elle a demandé au Bureau de contrôle des comptes ainsi qu'à la Banque C de vérifier les calculs. En fin de comptes, les dépenses réelles se situaient entre les estimations de la mairie et de l'Usine. Mais vu la vocation, la position de l'Usine dans l'espace interorganisationnel, elle « n'a pas de crédit pour la comptabilité » (agent Commission construction).

Les récits suggèrent que, dans un processus interorganisationnel, l'expertise spécialisée est généralement considérée dans le cadre de la vocation de l'organisation.

Lorsque l'Usine a confié le travail de design à l'Institut de design de l'industrie légère, « c'est parce qu'il s'agit d'une institution dont l'expertise est largement reconnue dans le métier » (agent Usine). Dans l'espace E3, la mairie a fait appel à des institutions d'expert comme le Bureau du contrôle des comptes et la banque pour fixer le coût des travaux. Car la Société-Usine n'avait pas d'expertise en comptabilité, bien que l'agent de la Société dans la négociation ait une excellente connaissance en la matière. Et ces attributs de l'organisation ont été transférés aux agents membres dans les interactions interorganisationnelles (voir le chapitre 7). L'agent de la Santé publique engagé dans l'espace E2 (le site) n'était pas personnellement un expert de la santé. Mais son identité organisationnelle lui a permis de s'imposer dans l'espace interactionnel en qualité d'expert.

Pour la même raison, l'une des stratégies importantes utilisées par les agents de s'imposer dans l'espace interactionnel était de faire valoir la qualité d'expert de leur propre organisation, ou de rallier à leur position des institutions qui avaient une expertise sur l'objet d'interaction. Nous pouvons constater ce genre de stratégies à plusieurs moments du processus, où la Société-Usine s'est appuyée sur les arguments de la compagnie de construction pour négocier avec le pouvoir politique sur la date du départ; où la Santé publique s'est imposée sur l'Urbanisme et sur la mairie à propos du site choisi.

### **8.5.2     *La contextualisation de l'usage de l'expertise***

Le pouvoir de l'expertise ne peut pas faire fi du contexte et du système interorganisationnel. Les agents interviewés ont avoué que l'usage des connaissances spécialisées dans les deux cas susmentionnés (espaces E2 et E4) a été favorisé par la politique nationale qui appelait à respecter les sciences et les faits. « Avant [la réforme],

les besoins politiques prévalaient dans tous les domaines. Et la connaissance était au service de la politique. C'est-à-dire, la nécessité politique avant la faisabilité technique » (agent spécialiste). Si l'expertise devient aujourd'hui une ressource d'autorité importante, son usage est toujours soumis aux conditions contextuelles. Lors du débat sur la date du déménagement, l'adjoint au maire qui a participé au 2<sup>e</sup> tour de la négociation était architecte de formation et accepté comme « connaisseur de construction ». Son apparition dans l'espace interactionnel a cassé l'exclusivité des arguments techniques avancés par l'Usine. Techniquement parlant, il était persuadé que les travaux pourraient se terminer plus vite que le délai demandé par l'Usine si celle-ci faisait un effort. Il s'est servi de ses qualités d'expert et du *LinDao* pour s'imposer. Ainsi un compromis était rapidement parvenu.

### 8.6 « *Huo* », un principe générateur dans l'utilisation des ressources d'autorité

En Chine, les termes "*si*" (mort) et "*huo*" (vivant) illustrent un savoir pratique de la relation dialectique entre le changeable et le non-changeable des choses. Le "*huo*" est positif, actif, et progressif aux yeux des agents locaux. L'eau qui ne coule pas se corrompt. On relie souvent la réussite personnelle et organisationnelle au concept "*huo*" (que l'on peut traduire par souple, habile, flexible, réflexif, débrouillard, selon le contexte). Dans la pensée chinoise, le "*si*" et le "*huo*" sont deux aspects d'une contradiction, mais interchangeables sous certaines conditions. Cette convertibilité ne se réalise, à notre avis, que dans l'intervention des agents réflexifs. On peut rendre "*huo*" les choses "*si*". Les règlements écrits sont généralement perçus comme "*si*" (*SiGuiDing*), mais ils peuvent devenir "*huo*" grâce à l'interprétation et à l'application réflexive des agents (*LinHuoZhangWo*). Cette stratégie est connue depuis longtemps sous la formule : « *ShangYouZhengCe, XiaYouDuiCe* » (À chaque nouvelle restriction imposée par les

autorités supérieures, on développe une tactique-réponse pour atténuer son impact ). Pour les agents de l'Usine et du Bureau, les normes de la santé publique offrent suffisamment de place pour négocier. Mais la réaction de la Santé publique sur la question du site manque de réflexibilité dans l'interprétation des règlements. Elle coupe court à la négociation. « Nous aurions pu traiter le sol avant de commencer les travaux. Mais la Santé publique refusait toute alternative. ». Dans ce sens-là, l'audit de l'Agence nationale du contrôle des comptes témoigne d'une capacité de transformer les règlements « *si* » en une situation « *huo* ». Cette transformation a relancé le processus.

Le *huo* dans l'interprétation des règlements et des normes suppose aussi un réajustement réflexif en fonction du contexte. « Les règlements sont élaborés pour des situations générales. Mais chaque objet a son contexte particulier. Ce que nous pouvons faire est de réadapter les règlements au contexte tout en observant les principes fondamentaux » (agent spécialiste). Un bon exemple est que l'Environnement Shanghai a permis à une *joint-venture* de s'installer au bord d'un lac, source d'eau courante de la ville, après avoir négocié avec la mairie et avec l'industriel japonais (qui garantit que l'eau évacuée atteindra la qualité de l'eau du lac). Car la mairie a voulu ce projet sur son territoire et l'industriel japonais insistait sur sa préférence du site choisi (Il a d'autres usines dans le monde, toutes dans des sites pittoresques au bord de l'eau). Alors les agents de l'Environnement ont négocié les conditions du permis avec l'entrepreneur japonais et aussi avec les règlements en vigueur. Ils en ont fait une exception. Donc, l'argumentation n'est pas seulement destinée à convaincre les autres, mais aussi à se convaincre. L'importance de cette dernière affirmation dépend de celle du *huo* dans la vie politique et sociale chinoise.

Enfin, le *huo* est aussi une clé médiatrice des relations interpersonnelles et interorganisationnelles. Entre les agents qui se connaissent bien et qui entretiennent de

bonnes relations, la négociation de l'adaptabilité des normes semble plus facile et aisée. « On se comprend mieux. Ensemble on essaie de trouver une meilleure solution lorsqu'un conflit de normes se présente. Si la technologie actuelle ne permet pas d'atteindre un certain niveau de réduction de pollution, on ne peut pas arrêter pour cela la production des nécessités de vie. Alors on cherche des alternatives pour tenir compte des besoins économiques et environnementaux. La souplesse cultive la confiance, et facilite le travail aussi » (agent Environnement). Si quelqu'un s'accroche aux termes des règlements et ne laisse aucune marge à la négociation, ce sera un geste qui endommage éventuellement les relations entre les agents. De même, entre les agents qui se connaissent peu, l'espace de négociation est réduit et les normes prévalent en général dans l'interaction. C'est ainsi que travailler les relations interpersonnelles est une stratégie importante dans l'interaction interorganisationnelle, surtout pour ceux qui sont en position de solliciter un appui ou une approbation.

Les règlements peuvent devenir plus souples (*huo*) lorsque les *guanxi* s'établissent entre les interlocuteurs organisationnels. Surtout avant la nouvelle codification des normes et des procédures de travail, le traitement des dossiers ou des demandes par l'administration publique s'accomplissait dans une boîte noire. Le rapprochement des relations personnelles l'ouvrait. « Nous savions bien que le projet avait été approuvé par la mairie. La question du fonds était un détail. Nous n'avions aucune intention de dresser des obstacles au travail de l'Usine. Mais les règlements étaient très clairs là-dessus. Ce que nous pouvions faire, c'était de trouver une alternative qui ne contrevienne pas les termes des règlements et qui permette à l'Usine de commencer les travaux à temps. » (agent Audit national). Une bonne raison pour expliquer cet assouplissement, c'était visiblement l'activation des *guanxi*.

## 8.7 Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre, nous avons montré que la décision est le produit de négociations entre des agents réflexibles. Les ressources d'autorité constituent un medium incontournable pour contrôler l'espace interactionnel. Différents acteurs ont accès à différentes ressources d'autorité : la préférence du *LinDao*, les normes et les règlements, et l'expertise. Mais il faut dire que la possession des ressources d'autorité ne produit pas automatiquement des résultats désirés. Le résultat de la négociation est conditionné dans une large mesure par la façon et l'habileté des agents d'exploiter des ressources d'autorité. Une utilisation adéquate de l'une ou de plusieurs de ces ressources permet de modifier l'espace interactionnel, d'imposer les arguments et de réorienter le cours du processus. Dans notre observation, un argument ne peut pas modifier une position sans s'appuyer sur l'une ou plusieurs de ces ressources d'autorité. Les prémisses de l'argument de la Santé publique sur le choix du site ont été validées par son statut d'expert et par les normes spécialisées. Et personne d'autre dans l'espace ne semblait capable de les remettre en cause ou de les contrebalancer avec un argument plus fort.

De nombreux facteurs peuvent influencer leur façon d'exploiter ces ressources. Car les agents organisationnels sont socialement et culturellement situés. Des modalités de l'interaction sociale doivent se placer dans un contexte plus général pour être compris convenablement. Dans le chapitre suivant, nous allons examiner quelques structurels d'ordre culturel qui gouvernent la pratique de la décision interorganisationnelle chinoise pour une meilleure compréhension de sa *localité*.

## CHAPITRE 9

### AGENT CULTUREL OU LA *LOCALITÉ* DANS LA REPRODUCTION DU SYSTÈME DES VALEURS SOCIALES

« Les Chinois mangent des hamburgers à l'américaine, roulent en voitures allemandes, boivent du cognac français. Mais, ils agissent en cela comme leurs ancêtres collectionnaient les singsong, les boîtes à musique venues d'Europe. Ils restent Chinois. »

----- Alain Peyrefitte, 1996

L'un des objectifs de ce travail est d'examiner la décision interorganisationnelle chinoise à travers un cas. L'examen des stratégies pour faire valoir ou pour s'approprier des ressources d'autorité dans le processus de relocalisation de l'Usine ne suffit pas à mettre au jour la particularité chinoise qui distinguait ce processus de ceux qui sont décrits par des auteurs occidentaux (cf. Pettigrew, 1973; Lemaitre-Rozencweig, 1989). Cependant, à la question « croyez-vous que la décision chinoise est différente de celle des pays occidentaux? », les intervenants rencontrés sont plus ou moins unanimes à déclarer qu'elle l'est « car nous avons notre propre contexte et notre propre conception des choses, ici ». Li et al. (1990) ont eu la même conclusion dans une étude sur la modernisation chinoise :

« L'élaboration des objectifs, l'orientation des valeurs ainsi que les spécificités et les actions de la modernisation chinoise ne pourraient pas ne pas avoir de couleurs ou de caractère à *la chinoise*, déterminées par

la nature et les propriétés spécifiques des Chinois.» (p.314. Notre traduction)

Cela rejoint notre hypothèse selon laquelle la couleur locale de la décision ne pourrait se manifester qu'une fois celle-ci replacée dans son contexte, dans son lieu, et dans son système de sens. Une pratique sociale pourrait avoir des sens différents selon le langage du temps et du lieu dans laquelle elle s'exprime.

Dans ce chapitre, nous proposons d'examiner certains concepts socioculturels en corrélation avec les comportements décisionnels des agents organisationnels et avec la constitution des espaces d'interaction. Nous cherchons à interpréter la décision comme une reproduction des structures de significations (ou de culture au sens plus général) locales, ce que les théories généralistes ou réductionnistes, croyons-nous, n'arrivent pas à mettre en valeur.

Cependant, nous sommes parfaitement conscients de la limite d'une telle démarche. D'abord le système culturel engagé dans un processus social est extrêmement complexe, donc impossible à reconstituer entièrement dans un travail comme celui-ci. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons examiner que des éléments qui nous semblent significatifs pour situer culturellement le processus. Ensuite, notre approche est notamment sociologique. Autrement dit, nous ne pouvons nous intéresser qu'à la façon dont des valeurs et des symboles socioculturels affectent les comportements des agents d'aujourd'hui. Enfin, nous nous défendons de réclamer, pour la pratique chinoise, l'exclusivité des concepts abordés. En fait, nous pouvons retrouver facilement des valeurs et des concepts similaires dans d'autres cultures. Cependant, nous sommes convaincus que, médiatisés par les agents spatio-temporellement situés, ils n'ont pas tout à fait le même poids et significations. La contextualisation de ces concepts est aussi importante pour leur interprétation que pour leur mise en pratique.

## 9.1 Culture, système de sens et décision.

Nous avons examiné, dans les chapitres précédents, notamment les 5 et 6, les rapports entre le contexte et la prise de position des acteurs organisationnels dans des espaces interactionnels. Nous avons également interprété, dans un vocabulaire local, le sens de certaines stratégies adoptées par les agents locaux (ex. : la flexibilité *huo* dans l'application des normes).

La décision organisationnelle, en tant que pratique sociale, peut être aussi interprétée comme un processus culturel. Par exemple, Huang et al. (1990) ont exploré les sources culturelles de certains comportements décisionnels des Chinois dans les affaires. Bao (1997) a insisté, quant à lui, sur l'importance du système de valeurs générales du lieu pour interpréter « scientifiquement » une telle pratique, sans avoir pu, malheureusement, l'approfondir davantage. Il est vrai que la plupart des auteurs mentionnés dans le cadre de ce travail n'ont pas pu offrir une analyse satisfaisante ou restent simplement muets à ce sujet. En fait, le rapport entre la culture et la pratique sociale, comme l'écrit Caune (1995), « ne relève pas d'une distinction formelle et mouvante, dont le destin serait de disparaître dans la grisaille des concepts et le flou des notions » (p.6). La culture est difficile à définir. Nous ne pouvons l'aborder qu'à travers des concepts et des symboles que les agents intègrent dans leurs schèmes d'interprétation. La culture constitue une toile de fond, immense mais fragmentaire, à partir de laquelle la pratique prend sens, et elle se reproduit par cette pratique. Donc, entre le système de sens et la culture, il ne s'agit que d'une distinction analytique. Lorsque nous parlons des sens de la pratique, les éléments de la culture y apparaissent déjà.

### 9.1.1 *Le système de sens : le structurel culturel de la décision*

Parlant du sens de la décision, Sfèz (1992) a emprunté à la sémiologie linguistique la notion du *système de codes* : « que l'objet de l'étude soit un système dont on puisse repérer les éléments (système de sens); qu'il soit en rapport avec les systèmes voisins, de telle sorte que des relations entre systèmes puissent être aussi repérées et analysées (système d'interprétants ou de signification) » (p.430). Selon lui, une décision est une intersection de plusieurs systèmes de sens, et les modalités dont ces systèmes se rencontrent produisent le « caractère personnel » de la décision. Ce que Sfèz appelle « l'effet de *surcodage* » (p431). La thèse de Sfèz est extrêmement tentante, car elle soulève la question de l'objet et du fond : la décision se produit dans la rencontre des éléments du système de sens. En même temps, sa proposition de démarche à 3 étapes (le traitement séquentiel, le surcode structural et le surcode analytique) nous gêne un peu, car elle donne l'impression que les systèmes des codes sont indépendants des représentations des agents et opèrent au-dessus de la pratique.

Pour nous, le système de sens n'a pas une existence objective en lui-même. Le sens est arbitrairement, mais historiquement, construit, comme l'a dit Geertz en 1983 : « le sens n'est pas intrinsèque dans les objets, les actes, les processus, etc., qui le supportent, mais – comme Durkheim, Weber et tant d'autres l'ont souligné – qu'il leur est imposé; et l'explication de ses attributs doit donc être cherchée dans ce qui les impose - les hommes vivant en société » (p. 158). L'historicité du sens construit autour des objets matériels et factuels et dans la pratique fait du système de sens en même temps le médium de la communication des agents et le produit de celle-ci, réactualisé et renégocié. En tant que membres d'une communauté culturelle, nous devons nous appuyer sur le système de sens que nous avons acquis antérieurement dans la vie pour nous comprendre les uns et les autres. Intersubjectivement construit, celui-ci dépend aussi de notre utilisation pour se

perpétuer. La culture, en tant que l'ensemble des modes de vie et de pensée d'un peuple, ne peut s'exprimer que par son système de sens, dans son langage et à travers les représentations des agents locaux. La décision interorganisationnelles est définie dans ce travail, rappelons-nous, comme un processus de construction de sens à travers les interactions entre les agents. À travers le système de sens à partir duquel elle est construit, elle traduit nécessairement les structures culturelles qui gouvernent les représentations des agents. Donc, étudier la *localité* de la décision interorganisationnelle nécessite l'exploration des structures culturelles que les agents du lieu médiatisent et reproduisent dans la pratique.

### 9.1.2 *Les structures culturelles : un système fragmentaire*

Le système culturel est loin d'être bien intégré et articulé, donc,

« ...le problème de l'analyse culturelle consiste à déterminer autant les communications que les absences, les golfes autant que les ponts. L'image appropriée, s'il en faut une, de l'organisation culturelle n'est ni la toile d'araignée ni le tas de sable. Ce serait plutôt une pieuvre dont les tentacules sont en grande partie intégrés séparément, mal reliés entre eux par leurs nerfs et avec ce qui chez une pieuvre tient lieu de cerveau. » (Geertz, 1983 :161)

L'évolution de ses composantes serait inégale et laisse beaucoup de contradictions à l'intérieur du système. Le système de sens ainsi constitué ne serait non plus un bloc cohérent, mais fragmentaire dans l'usage. Il ne serait pas étonnant de constater que l'interprétation de la pratique par les agents locaux révèle également cette fragmentation des éléments culturels, voire le conflit et la contradiction des sens : une pratique donnée peut changer de sens en passant d'un objet à l'autre ou d'une perspective à l'autre. Pour nous, reconnaître la fragmentation de la culture et des structures des sens est fondamental

pour analyser l'organisation de leur contenu, leur taux de stabilité et leur index d'incongruité.

L'histoire chinoise a laissé sans doute un héritage important de « la culture la plus homogène dans le monde » (Child, 1994:28). Ici, le terme « homogène » doit être compris de façon relative. Comparée à certaines cultures où la fragmentation des composantes est plus saillante<sup>60</sup> et plus apparente, l'homogénéité de la culture chinoise provient notamment de celle de la population, de la langue et de son passé s'étant longtemps développée à l'abri du monde extérieur. Cependant, un examen plus approfondi de cet héritage nous permettrait de découvrir des incohérences entre ses différentes composantes, notamment en période de changement. Certains éléments changent plus vite que les autres. De nouvelles valeurs et symboles apparaissent et viennent contredire les autres. Mais ces éléments fragmentés posent beaucoup moins de problème sur le plan pratique que sur le plan discursif. Un bon exemple en est l'économie de marché, autrefois symbole du capitalisme et aujourd'hui reconnue comme pièce importante de l'économie du socialisme à la chinoise. Certaines pratiques de l'économie de marché se faisaient déjà dans le système socialiste chinois dans les années 80 alors que le gouvernement (ou ses théoriciens) cherchait encore à justifier idéologiquement la cohérence entre les deux.

Nous suggérons que le changement a lieu à plusieurs niveaux et à des vitesses différentes à l'intérieur de la société chinoise. Nous pouvons en repérer ici au moins deux: le système de sens et la pratique. Le changement peut avoir lieu d'abord dans l'un et affecter l'autre plus tard. La réforme économique chinoise a commencé par une

---

<sup>60</sup> On peut citer à titre d'exemple le Canada où le multiculturalisme est une politique officielle, alors que bien d'autres le vivent dans la pratique.

restructuration du sens. La remise en question de l'ancienne définition du socialisme chinois se basait sur la pauvre performance économique du pays et justifiait ainsi la nécessité de réforme. Cela s'appelle en Chine « la préparation de l'opinion publique » (*YuLunZhunBei*). Nous pouvons le traduire en « la préparation à l'action ». La politique gouvernementale de « laisser une partie de la population s'enrichir en premier » a produit toute une série de nouvelles pratiques économiques dans les zones rurales et urbaines.<sup>61</sup> Les contradictions nées de ces pratiques ont forcé les autorités à courir après les concepts pour se réajuster sur les plans politique, moral et juridique, réinventer la cohérence et établir de nouvelles règles du jeu. Cet exemple illustre que la pratique et la culture comme système de sens sont en même temps médium et produit l'une de l'autre. Elles n'évoluent pas nécessairement à la même vitesse.

Cette conception du rapport de la culture et de la pratique, transposée à notre cas, présume que la constitution de chaque espace interactionnel autour de l'objet est un espace de reproduction duelle des systèmes de sens à la fois historiquement constitués et réactualisés dans la pratique et par la pratique. En ce sens, la pratique de décision organisationnelle ou interorganisationnelle peut aussi être examinée en termes de concepts culturels.

---

<sup>61</sup> *Laisser une partie de la population s'enrichir en premier* est une initiative de Deng Xiaoping en 1978, ce qui a remis en question pour la première fois le principe de la *grande marmite* (qui est synonyme de l'égalité socialiste chinoise depuis 1949). Ce qui a permis d'abord à une poignée de paysans plus habiles de s'enrichir grâce à des contrats de responsabilité et à de petits commerces en ville; ensuite à une poignée de citoyens de se lancer dans le commerce privé fin des années 70 et début des 80.

## 9.2 Des concepts réactualisés dans les récits des agents

Comme l'ont indiqué plusieurs étudiants chinois en sciences politique (cf. Ma, 1998), la période de transition est marquée par une instabilité et par des conflits entre le nouvel ordre et l'ancien. La restructuration du secteur public a imposé de nouvelles exigences à la pratique et aux relations inter-organisationnelles. Les entreprises et les services gouvernementaux cherchent à tâtons à trouver un équilibre dans la nouvelle conjoncture et un partage convenable des pouvoirs et des obligations. Les agents organisationnels puisent leurs sources dans la culture politique chinoise, tout en étant contraints par le système de sens dans leur pratique.

### 9.2.1 *Le centralisme démocratique.*

Une longue tradition de la décision chinoise sous le régime socialiste est celle du "centralisme démocratique" (*MingZhuJiZhongZhi*). C'est un principe que Mao Zedong a adopté pour la vie politique du Parti communiste chinois. La centralisation du pouvoir politique et économique a marqué la Chine depuis plus de 2000 ans. Les notions de la démocratie (*MingZhu*: la souveraineté du peuple), de la décentralisation (*QuanLiXiaFang*) et de la participation (*CanYu*) sont plutôt des importations sous forme de concepts.<sup>62</sup> Le parti est un système hautement centralisé. La « démocratie » ici désigne une pratique de consultation générale. La procédure « normale » est de faire débattre l'objet par les agents de base avant que le plus haut responsable ne prenne la décision. D'une part, le débat général permet d'appréhender mieux l'objet. Il porte de l'information à l'attention des dirigeants-décideurs pour que la décision soit aussi

---

<sup>62</sup> Cela n'exclut en aucun cas la pratique de ces principes dans l'histoire chinoise sans formulations sur le plan théorique.

rationnelle que possible. D'autre part, l'ordre social est respecté. Le centralisme est le noyau du système organisationnel du parti. Et le débat général renforce la légitimité de la décision aux yeux des membres. Ce principe, généralisé dans la vie sociale et organisationnelle chinoise, est présent tout au long du processus de décision que nous étudions.

Pourtant, comparant les modes d'interaction de la période T1 avec ceux de la période T2, nous avons remarqué une évolution du concept dans le temps. Pendant la période T1, le contrôle de l'espace était plutôt centralisé. On insistait beaucoup sur la discipline, sur l'obéissance au besoin politique. L'opinion des agents subordonnés n'était qu'une référence (*CanKao*). « Tout se joue entre les mains du *LinDao* (la direction) ». Nous avons déjà parlé, dans le chapitre 7, du rôle de la préférence du *LinDao* dans la décision organisationnelle. Dans l'espace interactionnel autour du principe de la relocalisation de l'Usine (E1), le positionnement des acteurs organisationnels ne se différenciait pas tellement de celle de l'espace interorganisationnel. Pendant la période T2, le rôle du débat général était visiblement renforcé, les arguments d'expert pesaient plus dans la décision. Pourtant, le centralisme n'était pas abandonné. On laissait toujours le plus haut responsable de l'espace d'interaction « prendre la décision ». Mais le rapport entre les acteurs supérieurs et subordonnés, entre les agents administratifs et techniques, entre le pouvoir centralisé et le débat « démocratique » a été visiblement modifié. D'ailleurs, cette modification a rejoint la tendance de l'élargissement du réseau organisationnel dans le sens horizontal de la période T2.

Dans la pratique, le principe du centralisme démocratique est aussi utilisé comme un argument pour défendre une perspective ou une position. Les agents supérieurs ont tendance à faire valoir le « centralisme », alors que les agents subordonnés s'intéressent

au débat « démocratique ». En fait, ces deux termes apparemment opposés, tout comme les concepts *si* et *huo*, constituent un couple de l'*unité des opposés* (*DuiLiTongYi*).

### 9.2.2 *L'unité des opposés*

Le concept de l'*unité des opposés* (*DuiLiTongYi*), emprunté à la philosophie occidentale, est rendu populaire en Chine par des articles de Mao Zedong (*De la pratique*, 1937; *De la contradiction*; 1937; *De la résolution adéquate des contradictions au sein du peuple*, 1957). Ces textes, une lecture obligatoire pour les Chinois dans les années 1960 et 1970, ont donné une version chinoise de la dialectique marxiste.<sup>63</sup> Entre autres, le concept de l'unité des opposés, proche de la conception dialectique chinoise des rapports du *yin- yang*<sup>64</sup>, a profondément marqué l'interprétation des Chinois des phénomènes sociaux et naturels. Partant d'une critique de la conception du monde de la métaphysique et de l'évolutionnisme vulgaire, la thèse de Mao est que la cause fondamentale du développement d'une chose est dans ses contradictions internes et que les causes externes ne sont que des conditions et non la cause directe du changement (Mao, 1977 :26). La contribution de Mao consiste à vulgariser la pensée dialectique par l'unité des opposés pour un public peu familier avec la philosophie occidentale. Elle a mis en valeur la trans-convertibilité (*HuXiangZhuanHuan*) des deux côtés opposés de la contradiction comme une dynamique fondamentale du changement.

*« Every difference in man's concepts should be regarded as reflecting an objective contradiction. Objective contradictions are reflected in subjective thinking, and this process constitutes the contradictory*

---

<sup>63</sup> Ces textes sont largement inspirés par les travaux de Engels (*Dialectique : quantité et qualité* in *Anti-Dübring*) et de Lénine (*De la question de la dialectique*).

<sup>64</sup> Le couple est illustré par le symbole de Taiji, le fameux rond en noir et blanc, représentant le principe original de l'univers par l'union du yin et du yang.

*movement of concepts, pushes forward the development of thought, and ceaselessly solves problems in man's thinking » (p.32).<sup>65</sup>*

La dialectique traditionnelle chinoise est représentée par les relations des concepts opposés de *yin* et de *yang*. Dans la pensée taoïste, ils représentent les deux éléments fondamentaux, contradictoires et en même temps interdépendants, de l'univers. Le *yin* veut dire l'ombre de la lune et le *yang*, la lumière du soleil. A partir d'eux découle toute une série de couples d'opposés, comme *si* et *huo*, masculin et féminin, positif et négatif, universalité et individualité, etc. Interprétés en termes de la dialectique, ils sont devenus un instrument d'explication de la contradiction inhérente des choses et du changement social.

### 9.2.2.1 L'interchangeabilité des opposés

L'unité des opposés suggère que tout phénomène humain ou naturel a deux côtés opposés. Par exemple, le médicament guérit la maladie, mais aussi présente des effets secondaires.<sup>66</sup> Les opposés peuvent être aussi des états, l'un engendre l'autre. Un exemple est l'histoire d'un homme qui a perdu son cheval. Plus tard son cheval est revenu amenant un autre cheval. Mais son fils s'est cassé une jambe en montant sur le nouvel arrivé. Et le handicap physique résultant de l'accident a permis au jeune homme d'éviter le service militaire pendant la guerre. D'où le proverbe : « Qui ose dire que la perte du cheval est un malheur ». <sup>67</sup> Un état de chose n'est jamais statique, il peut tourner vers l'état opposé : le malheur ↔ le bonheur, le négatif ↔ positif, *si* ↔ *huo*, etc.

---

<sup>65</sup> La citation est extraite de la version anglaise du texte de Mao.

<sup>66</sup> Un dicton chinois dit que tout médicament efficace est plus ou moins toxique. (*ShiYaoSanFengDu*).

<sup>67</sup> Le proverbe chinois *SaiWongShiMa*.

L'importance de l'unité des opposés n'est pas simplement pour expliquer les deux états ou les deux côtés des choses, mais aussi pour initier la conversion vers l'état désiré. Nous avons déjà montré la convertibilité des normes « *si* » (mort) en « *huo* » (vivant) dans le savoir local chinois. L'unité des opposés est donc un concept de changement. Le changement peut être initié par les causes externes à travers les contradictions internes. Les facteurs internes sont la base du changement et les facteurs externes en sont les conditions (Mao, 1977). Une personne peut changer son opinion si l'on lui crée des conditions favorables. C'est ainsi que les agents travaillent sur les facteurs internes d'un autre agent (sa perception, ses affections et son schème d'interprétation) en lui présentant des faits et des arguments. L'argumentation est perçue en Chine comme un processus de conversion. La Chine a adopté pendant de longues années un système de rééducation de jeunes délinquants à partir de cette philosophie de transformation. Pour les agents engagés dans le processus, « on peut toujours changer la position de quelqu'un si on sait travailler sur ses facteurs internes avec des méthodes appropriées » (agent Société).

Ce qui nous intéresse dans la dialectique de l'unité des opposés n'est pas ses implications philosophiques ou ses origines historiques, mais son impact sur le comportement et l'interprétation des agents dans la décision. Revenons à notre discussion sur le « centralisme démocratique ». Le centralisme et la démocratie constituent un couple contradictoire. L'un contrebalance l'autre. Mis en ensemble, le couple retrouve un équilibre. Cet équilibre, c'est aux agents de l'affirmer dans la pratique. En fait, dans la pratique, les agents font valoir ce qui convient à leurs besoins. Les agents supérieurs insistent sur le processus de centralisation, et les agents inférieurs sur la démocratisation. Mais personne ne peut rejeter l'autre.

Généralement parlant, le principe comme tel n'a pas changé en période T1 et T2, mais le rapport entre les deux processus évolue. En période T2, la priorité politique fait place

aux besoins normatifs et techniques dans la décision. Les agents technocrates et exécuteurs des règlements se font souvent entendre par les hommes politiques. Ils accordent une place plus importante à la démocratisation dans le nouveau contexte, les facteurs externes :

« C'est vrai que maintenant, sur beaucoup de questions, notre opinion pèse. On respecte mieux l'opinion des experts. La participation des agents compétents de base est plus substantielle. Avant, nous nous contentions plutôt de soumettre notre argument et de laisser le LinDao décider seul » (agent Santé publique. Souligné par l'auteur).

Cette augmentation du taux de participation est aussi confirmée par le renforcement de la capacité de la Société-Usine de faire respecter son point de vue dans les négociations portant sur le budget et sur la date du déménagement. Interprétés en termes de la convertibilité des opposés, les poids de la centralisation et de la démocratisation se sont modifiés successivement à mesure que les différents acteurs sont intervenus dans le processus selon les conditions externes. Les agents locaux sont conscients que l'un des deux états finit toujours par tourner vers l'autre : la centralisation est une nécessité après un débat démocratique et, de même, sans la démocratisation, le centralisme perd un peu sa raison d'être. Ils appellent cela « la loi de l'évolution de la contradiction ».

### 9.2.3 *L'ordre social*

Depuis plus de 2000 ans, l'ordre social est prêché par la pensée confucianiste comme le pivot de la société. Trois types de relations, qualifiées de fondamentales, sont celles de souverain-sujet, de père-fils et de mari-femme. Deux d'entre elles relèvent des relations familiales. Certains chercheurs estiment que la vie institutionnelle chinoise d'aujourd'hui est une extension du système familial (Chen et Chung, 1994). Fung Yu-lan a écrit en 1948:

« Thus the relationship between sovereign and subject can be conceived of in terms of that between father and son, and that between friend and friend in terms of one between elder and younger brother. » « A great part of Confucianism is the rational justification of this social system, or its theoretical expression. Economic conditions prepared its basis, and Confucianism expressed its ethical signification. »<sup>68</sup>

Pour cette raison, certains auteurs essaient d'interpréter la vie organisationnelle chinoise avec l'esprit familial. (Bodde, 1957; Wong, 1996). Effectivement, la *famille* en Chine, comme dans beaucoup d'autres cultures, est une force centripète dans la société autrefois comme aujourd'hui. À Shanghai, un bon nombre d'entreprises industrielles étaient familiales avant 1952.<sup>69</sup> Bien qu'aujourd'hui, elles ne représentent plus qu'une portion insignifiante dans le secteur industriel, ces auteurs soutiennent que l'esprit familial reste toujours très présent.

Sans doute, l'étatisation ou la collectivisation de la vie industrielle depuis près de 50 ans à Shanghai a fondamentalement modifié les représentations des agents organisationnels locaux. Pendant longtemps, les entreprises de Shanghai ont été gérées par des cadres d'État. Les entreprises ont été des propriétés d'État. Dans les interactions interorganisationnelles, il n'y a aucune trace de la conception familiale. Aux yeux des agents interviewés, la notion de famille n'est pas la plus pertinente pour interpréter les relations engagées dans un processus comme la relocalisation de l'Usine. Cependant, ils avouent que certaines pratiques organisationnelles peuvent être influencées par l'esprit « familial » si l'on peut traduire ce dernier en des valeurs socioculturelles comme le paternalisme du *LinDao*, le respect du supérieur hiérarchique, l'harmonie et la confiance

---

<sup>68</sup> Fung Yu-lan, *A Short History of Chinese Philosophy*. NY: MacMillan, 1948:21

<sup>69</sup> En 1949, le nouveau gouvernement communiste a confisqué le capital d'État détenu par le gouvernement nationaliste défait. Ce qui représentait environ 60% du capital industriel chinois et 80% des actifs et passifs d'exploration minière et de transports du pays. Avant le mouvement de la fusion du secteur privé et du public (1952-1955), le secteur privé de Shanghai était dominé par les entreprises familiales.

mutuelle entre les collègues. Chen et Chung (1994) parlent du système familial des organisations chinoises dans le même esprit que l'école des « relations humaines » : les Chinois attachent une grande importance aux relations interpersonnelles dans le travail.

À notre avis, la valeur la plus importante, pour l'ordre social, est le respect de l'ordre hiérarchique. En tant que l'un des trois principes du *centralisme démocratique*, il assure l'harmonie et la coordination entre les différentes organisations engagées dans un même processus. Notamment, lorsqu'il arrive un différend entre des organisations du même niveau, l'intervention d'un supérieur serait déterminante dans la résolution du conflit. Dans les espaces E2, E3 et E4, le respect de l'ordre hiérarchique est bien la cause de plusieurs déplacements de position.

#### **9.2.4 Le paternalisme de l'administration publique**

Un paradoxe de la société chinoise est celui de la critique et de la pratique d'un même concept. C'est le cas du *Guanxi*. C'est aussi le cas du paternalisme de l'administration publique. La presse, le discours officiel et l'opinion publique critiquent le paternalisme de l'administration publique à l'égard des entreprises d'État en estimant qu'il s'agit d'un style de travail bureaucratique et anti-démocratique qui relie les mains des gestionnaires de ces dernières. En même temps, c'est une pratique courante dans les relations gouvernement/entreprise d'État. Nous croyons que le paternalisme, dans le contexte chinois, est une expression de l'ordre social traditionnel, entrelacé avec l'ensemble des valeurs sociales chinoises, dont l'harmonie, le respect de l'autorité de l'aîné, etc.

Dans la vie organisationnelle, le paternalisme a plusieurs modalités d'expression. Dans les relations avec les entreprises d'État, le paternalisme de l'administration publique consiste à maintenir une autorité sur ces dernières, à diriger, à planifier et à décider leurs

activités politiques et économiques. Dans l'espace autour du déménagement (E1) et du choix du site (E2), nous pouvons voir que le pouvoir de décision était principalement entre les mains du Bureau, ainsi que des commissions et services municipaux. L'Usine, en tant que bénéficiaire du projet, était presque exclue de la table de négociation. Car le Bureau, le tuteur administratif, s'en occupait pour elle. Nous avons évoqué que dans le système de *danwei*, l'Etat providence, par l'administration publique et l'organisation du parti, couvrait tous les domaines de ses entreprises. Même en T2, le paternalisme continue à être présent dans les relations de l'administration publique avec les entreprises. Bien que retirée de la gestion quotidienne des entreprises, elle continue à intervenir dans de nombreux domaines, notamment dans des processus interorganisationnels car la « coordination » fait partie du travail du gouvernement. Cette coordination se convertit souvent en une imposition de volonté comme dans le cas de la date du déménagement de l'Usine.

Le paternalisme implique naturellement une relation de pouvoir et d'autorité. Dans le contexte du T1, hiérarchiquement positionnée au-dessus des entreprises, l'administration publique municipale (les bureaux d'administration industrielle) disposait d'un pouvoir total sur leur gestion. Avec la redéfinition en T2, ce pouvoir n'est plus aussi absolu. Mais la mairie garde toujours intacte son autorité charismatique, traditionnelle et légale, au sens weberien.<sup>70</sup> Cette autorité est largement reconnue par les agents locaux dans leurs représentations des relations de travail. Bien que les entreprises d'État aient gagné plus d'autonomie et que les relations soient de plus en plus encadrées par les règlements, l'ordre social et hiérarchique traditionnel reste ancré profondément dans la mentalité des agents locaux. Il conditionne le positionnement et les actions de base. « Nous avons à agir

---

<sup>70</sup> Weber distingue trois fondements d'une autorité légitime: charismatique, traditionnelle, et légale. L'autorité charismatique dérive de la personnalité exceptionnelle du leader. La traditionnelle est basée sur les coutumes sociales. L'autorité légale est accordée à la personne par les règlements et les lois.

selon les directives des responsables municipaux » est une réaction courante des agents de la Société-Usine. Le passage de la *gouvernance par les ordres* à la *gouvernance par la loi* est largement nuancé par la ténacité du paternalisme intériorisé tant par les agents supérieurs que par les agents subordonnés dans la pratique interorganisationnelle.

En réponse au paternalisme du *LinDao*, les agents subordonnés ont développé une habitude de dépendance. « En général, plus les instructions du *LinDao* sont claires, plus facile est notre travail » (agent Usine). La dépendance du pouvoir (*QuanLiYiFu*) est une conséquence naturelle du développement d'un système centralisé (Li et al. 1990 :340). Les valeurs sociales prêchées par le confucianisme, le bouddhisme et le taoïsme ont contribué à son développement. La fidélité au souverain et le respect de la hiérarchie sociale et familiale étaient recommandés comme les vertus les plus importants d'une personne. Sous l'économie planifiée des années 50 à 70, l'État contrôlait presque toutes les ressources matérielles et financières des entreprises, et leurs production, échanges et distribution. En même temps, le pouvoir politique intervenait dans la vie sociale, politique et culturelle de la population. Les entreprises d'État ont longtemps vécu sous la protection des autorités administratives. Cette dépendance psychologique tend à rendre les agents organisationnels réticents à assumer des responsabilités et à prendre des décisions. Li et al. (1990) ont identifié trois formes d'expression de la dépendance: la peur vis-à-vis les autorités supérieures, l'attachement au pouvoir et la recherche du pouvoir pour s'imposer (344). Cela explique aussi la stratégie consistant à faire valoir les *guanxi* dans la vie organisationnelle : se servir du charisme du *LinDao* pour s'imposer aux autres.

### 9.2.5 *L'harmonie et le comportement de ZhongYong*

La recherche de l'harmonie (*HeXie*) est l'un des objectifs suprêmes des Chinois depuis l'antiquité. L'harmonie s'applique à 3 niveaux : le corps et l'âme (niveau individuel), entre les agents (niveau social) et entre l'homme et le ciel (niveau universel). Dans la représentation traditionnelle chinoise, le ciel (*Tian*) représente la force divine et la justice. La communion entre le *Tian* et l'homme (*TianRenHeYi*) est considérée comme l'état suprême par le confucianisme et le taoïsme.<sup>71</sup> Aujourd'hui, l'harmonie est vue plutôt comme un idéal de l'intégration sociale. Depuis 1978, « la solidarité et la stabilité » (*AnDingTuanJie*) sont devenues une politique fondamentale de la Chine post-Mao pour le développement économique. L'harmonisation entre les organisations est présentée comme une valeur centrale de la période de transition. D'un côté, les règlements et lois encadrent la pratique sociale; de l'autre, la flexibilité, la tolérance et l'esprit de compromis sont fort encouragés. Puisqu'une décision interorganisationnelle mobilise plusieurs organisations dans le processus, les efforts d'harmonisation consistent surtout à amener les agents organisationnels à se mettre d'accord sur une perception de la réalité sociale ou sur un compromis quant à leurs perspectives.

Le concept de l'harmonie n'exclut pas celui du conflit. Ils forment un autre couple des opposés interdépendants dans la culture chinoise : l'harmonie ne serait pas concevable sans conflit. Si l'harmonie représente un état à atteindre dans un processus interorganisationnel, le conflit (au sens de la confrontation des perspectives) est le chemin inévitable. Ce n'est qu'à travers le conflit que l'harmonie se réalise. Donc, la décision interorganisationnelle est aussi un processus d'harmonisation entre les parties à travers

---

<sup>71</sup> Par exemple, Confucius a dit: "HuoZuiYuTian, WuSuoQiYe" (Offenser le ciel, il n'y aura plus de recours). L'harmonie s'organise autour de la volonté du ciel et du souverain.

leurs différences. Dans le processus de la relocalisation de l'Usine, les différences ont été constatées sur les niveaux de perspectives, d'arguments, de positions dans l'espace interorganisationnel, de l'accessibilité aux ressources *allocatives* et d'autorité, et aussi sur les identités des organisations. Il est inutile de préciser que l'harmonisation n'est pas l'uniformisation, mais un processus de communication, de négociation et de coordination. Parfois, la discordance naît simplement de la méconnaissance des perspectives des autres. « S'il y a une leçon qu'on a tirée du processus, c'est probablement la nécessité de connaître la pratique des services de la mairie. Une telle connaissance nous aurait évité de nombreux efforts inutiles » (agent Usine). De même, la coordination de la mairie y a joué un rôle non négligeable. L'autorité du *LinDao* dans une société où l'ordre hiérarchique est le pivot peut ramener les acteurs sur une même longueur d'onde.

La redéfinition en T2 a toutefois modifié les modalités de l'harmonisation. L'exercice de l'autorité du *LinDao* est désormais soumis à certaines conditions et contrebalancé par d'autres ressources d'autorité comme l'expertise du spécialiste ainsi que les lois et règlements. Les intérêts locaux s'affirment de plus en plus à mesure que les liens entre le gouvernement et les entreprises d'État se relâchent. La rentabilité de l'entreprise, - une valeur tout à fait secondaire en T1, même méprisable pendant la Révolution culturelle (1966-1976) car elle rappelait l'économie de marché capitaliste -, est devenue un critère important qui mesure la réussite de l'entreprise. L'harmonisation ne serait plus une coordination *dans* un système pyramidal, mais plutôt *entre* les systèmes plus ou moins interdépendants, mais qui ont leurs propres priorités. Le concept de l'harmonie s'approche de plus en plus d'un *ordre négocié*.

Vu d'un regard rétrospectif, le processus de 1975-1994 était fondamentalement ancré dans son temps marqué par l'incertitude de la transition. Les conflits de perspectives entre le plan de l'Urbanisme et le danger de contamination, entre le local et le global,

entre le problème technique et la priorité politique ont été négociés sous l'intervention ou la supervision de la mairie. Ces négociations étaient encore très marquées par les anciennes représentations des relations de pouvoir entre les entreprises et le gouvernement. Donc, la plupart des agents organisationnels engagés dans le processus ont adopté une attitude conciliatrice, visant à faciliter la relocalisation et à s'aligner avec les perspectives globalisantes de la mairie. Un comportement interactionnel typique des agents est ce qu'on qualifie de *ZhongYong*.

Le concept *ZhongYong* (le juste-milieu) désigne une prise de position équilibrée et rationnelle. Dans le langage d'aujourd'hui, il s'éloigne de ses origines philosophiques pour décrire simplement une attitude conciliatrice, rationnelle, de compromis, opposée à la prise de position radicale et extrême. Tout comme le *guanxi* et le paternalisme de l'administration publique, l'attitude *ZhongYong* est souvent critiquée comme « une attitude passive et conservatrice », donc, jugée incompatible avec la tâche politique de la réforme en cours. Cependant, dans la pratique, comme le dit l'agent de la Société, c'est une attitude qui permet d'éviter l'explosion des contradictions et contribue à régler de nombreux problèmes.

« Dans un processus de décision organisationnelle, ce sont les intérêts collectifs que les agents négocient. Cela implique moins les sentiments personnels. Donc, les agents se montrent souvent plus rationnels et plus conciliateurs. » (agent spécialiste)

Cette façon de distinguer les intérêts collectifs et les intérêts personnels peut réduire le niveau d'engagement de l'agent organisationnel, notamment de ceux de l'administration publique. Dans la négociation des intérêts personnels, certains agents peuvent devenir très agressifs, alors que dans un processus interorganisationnel, les agents prennent facilement de la distance avec l'objet pour procéder rationnellement. Une expression populaire d'origine locale, à la mode depuis quelques années,

« *TaoJiangHu* »<sup>72</sup> exprime bien le côté négatif du comportement *ZhongYong* observé chez une partie des fonctionnaires dans le travail. Elle désigne un style de travail superflu et inefficace : remplir une fonction sans s'y engager vraiment. Dans le cas de l'Usine, en périodes T1 comme T2, la plupart des agents de l'administration publique (les services et commissions municipales) se contentaient de remplir des formalités. Le résultat de l'attitude *ZhongYong* généralisée a été que certains agents sont arrivés à s'imposer plus facilement sur les autres en utilisant les ressources d'autorité.

Nous avons vu que ces valeurs socioculturelles rentrent directement ou indirectement dans les récits des agents. Elles font partie du système de sens local dans lequel les agents organisationnels puisent pour la communication des idées, la négociation des perspectives et la construction de la décision.

### 9.3 Espaces interactionnels revisités

Le but d'un tel parcours est d'essayer d'établir les corrélations entre le contexte, les structurels organisationnels et culturels, et la construction de la décision. Après avoir présenté certains éléments du système culturel dans lequel se situe notre processus, revenons maintenant à nos espaces interactionnels pour une ré-interprétation des récits de la décision.

En 1975, on a démarré le processus pour répondre à un besoin identifié à l'époque dans un contexte de relance économique du pays. Il s'est terminé en 1994 avec la mise en service de la nouvelle Usine. Entre temps, l'espace interorganisationnel a été redéfini par

---

<sup>72</sup> Une traduction mot à mot de l'expression est impossible.

la réforme économique de 1978. Avec l'introduction de l'économie de marché, le gouvernement a essayé de se retirer de la gestion quotidienne des entreprises d'État tout en gardant le droit d'intervention sur ces dernières. La chaîne de commande administrative entre l'administration publique et les entreprises continue à fonctionner dans la pratique. Il n'y a pas de rupture ni de frontière nette entre le T1 (pré-redéfinition) et le T2 (en redéfinition) au niveau des structures organisationnelles et socioculturelles. Nous avons vu que les mêmes valeurs continuent à se manifester à travers les représentations collectives et individuelles et sous forme des *habitus*, systèmes de dispositions durables et transposables, eux aussi produits de la pratique historique et des conditions d'existence locales (Bourdieu, 1980 :88). Cela dit, le changement du contexte, la redéfinition ainsi que l'incertitude qui en résulte, ont constitué de nouvelles conditions pour la pratique des agents organisationnels. Cela se répercute inévitablement sur leur façon de médiatiser les structures existantes dans la pratique.

L'espace E1 s'est constitué autour de la question « comment augmenter la production du lait à Shanghai? ». L'objet même appelait une solution technique au problème de l'insuffisance du lait en bouteille dans la ville. En 1972-1973, la Chine a introduit la technologie étrangère pour plusieurs de ses projets industriels et le résultat a été généralement positif. En 1975, le retour de Deng Xiaoping au poste de premier Vice-premier ministre a réorienté la politique gouvernementale vers le développement de la productivité économique et l'amélioration du niveau de vie matérielle de la population. Le contexte politique a certainement aidé à identifier le problème et à formuler la proposition de reconstruire l'Usine afin de la moderniser avec une technologie plus avancée et de résoudre la difficulté d'approvisionnement du lait de la ville. Sur le plan organisationnel, le Comité de travail constitué à cet effet était le concepteur du projet. Bien que hiérarchiquement, il se trouve en bas de la chaîne d'autorité, il a pu bénéficier de son statut de spécialiste de la production laitière ainsi que du mandat que le Bureau lui

a accordé. Il est évident qu'il représentait notamment la perspective de la Société et de l'Usine, en tant que bénéficiaire du projet. Sur le plan politique, il s'alignait avec les rationalités de « la modernisation », du « besoin de la population » et du « développement » pour rallier les institutions administratives supérieures dans leur démarche. C'était l'acteur le plus proche de l'objet dans l'espace; il en était, en fait, le porte-parole. Surtout, la perspective du Comité correspondait parfaitement à celles des institutions supérieures et représentait une traduction assez fidèle de la volonté du *LinDao*. Les autres acteurs comme le Bureau, la Commission agricole, la Commission de planification et la Commission de l'investissement étranger ont contribué d'une façon ou d'une autre à la construction de l'objet. Dans la pratique, l'élaboration du projet a suivi la routine administrative et a reçu, tout au long de son chemin, l'approbation du Bureau et des commissions municipales. Les perspectives se superposaient généralement et le comité travaillait pour eux. Cette décision de relocalisation était voulue par tout le monde réuni sous les mêmes impératifs politiques et dans le même souci de l'harmonisation: « Nous travaillions ensemble » et avec un ordre hiérarchique bien respecté. Il s'agit bien là d'un espace typique du T1, qui reflète le mieux les structures socioculturelles du temps.

L'aboutissement de l'interaction de l'E1 a conduit nécessairement à d'autres espaces dont celui du choix du site (E2) et celui du budget (E3). Le choix du site était un processus relativement technique et l'interaction a lieu notamment entre les services de la municipalité. Bien que le comité continue à suivre le dossier, le responsable coordinateur était l'Urbanisme, le promoteur du premier site. L'expérience dit qu'« en temps normal, il s'agit d'une routine. Les 'services-frères' donnent leur avis et laissent le service compétent faire son choix » (agent Bureau). Mais le comportement de l'agent de la Santé publique ne pouvait pas s'interpréter comme une aberration. Au contraire, il répondait parfaitement aux exigences du contexte politique du temps qui reconnaissait l'autorité

d'expert sur la question technique. Simplement, il a cassé la routine et créé un moment fort d'interaction. Cela a fait de lui un acteur central dans l'espace interactionnel. Le fait qu'il a laissé la mairie prendre la décision reflétait la contradiction entre le contexte et la valeur traditionnelle. L'adjoint au maire a choisi le compromis : trouver un autre site était la meilleure façon pour l'Urbanisme Shanghai d'invalider l'argument de la Santé publique et de la re-transformer en un acteur secondaire. Dans le processus du choix, la cocréation de l'objet entre les services du même niveau était évidente. Mais une perspective, celle de l'Urbanisme-Bureau, dominait l'espace, d'autant plus que la plupart des services mobilisés étaient limités à un aspect très retreint du site et ont fait preuve d'un esprit collaborateur puisqu'il s'agissait d'une « routine »<sup>73</sup>. Expérimenté, l'Urbanisme a su anticiper la plupart des réactions et des exigences de ces services et transformer l'incident en une « bonne chose » (le deuxième choix a fait le bonheur de tout le monde).

En même temps, le budget a été débattu entre la mairie (Commissions de construction) et la Société-Usine. L'espace s'est organisé sur l'axe des deux acteurs dans un sens vertical : la mairie qui disposait des ressources financières *versus* la Société-Usine qui déménageait. Les autres acteurs ont été mobilisés notamment pour leur expertise en comptabilité ou en vérification. La position de la Société-Usine était celle de demanderesse, mais aussi celle de la subordonnée qui exécutait. Selon l'ancienne définition, c'était l'État qui décidait le montant de l'investissement. Mais la redéfinition des relations gouvernement/entreprises d'État en matière de gestion et de fiscalité, comme contexte, a permis à l'entreprise d'acquérir un statut relativement autonome dans

---

<sup>73</sup> La traduction en chinois du mot *la routine* (*LiXinGongShi*) laisse entendre « remplir les formalités selon les règlements ». Ce genre de procédure a été accompli à de nombreuses reprises par les agents de divers services. De leurs récits, on peut comprendre qu'ils se connaissent bien, se font confiance et donc, ne se cherchent pas des histoires tant que les projets sont passables.

la négociation des subventions pour une telle opération. Soucieuse de la rentabilité après le déménagement, la Société-Usine s'est efforcée d'obtenir le plus possible. Positionnée en pôle global, la mairie comptait sur ses services spécialisés pour limiter les dépenses. Tout le processus ressemblait à un jeu de balisage mutuel entre les deux organismes par leurs agents : proposition, contre-proposition, vérification, évaluation et réévaluation... À chaque étape on se laissait une marge d'interprétation pour la prochaine étape.<sup>74</sup> Y ont joué ensemble de nombreux facteurs dont l'ordre hiérarchique, l'autonomie de l'entreprise, la rentabilité, le global, le local et la qualité des agents. Aux yeux des agents en interaction, le contrôle de l'espace par une mairie paternaliste était évident : l'entreprise devait suivre les règles du jeu imposées par la mairie car c'était toujours une propriété d'État.

Si les espaces E1, E2 et E3 sont relativement programmés et réglementés, l'interaction E4 est une pure improvisation pour des raisons politiques. Le projet de la grande bibliothèque a été à l'origine de ce processus. Shanghai, qui a enregistré quelque retard de développement par rapport à certaines régions littorales, a reçu un feu vert du gouvernement central. La mairie s'empressait de réaliser quelques projets monumentaux dont la grande bibliothèque. Le réseau qu'elle a mobilisé pour faire partir l'Usine était aussi important : à part sa machine administrative, il y avait la presse locale, voix du Parti et de l'État, l'Assemblée populaire municipale, institution législative locale, et la Conférence de consultation politique qui rassemblait des personnalités éminentes de la ville. Normalement, ce réseau était suffisant pour faire accélérer le processus. Cependant, l'objet était bien technique : comment finir la construction en si peu de temps? La résistance – involontaire de la part de l'Usine – s'appuyait sur le fait que « la politique ne fait pas la construction ». Cet argument, les témoignages d'expert (compagnie de

---

<sup>74</sup> Une expression courante est « On fixe d'abord ce montant et on reverra pour la suite. »

construction) à l'appui, a modifié le paysage de l'espace, ce qui a certainement forcé la mairie (l'adjoint au maire) à faire des concessions. En même temps, l'Usine en a fait également par respect de l'ordre hiérarchique et en échange du soutien de la mairie en matière de logistique. La date ainsi fixée est un compromis entre la mairie et l'Usine, entre la politique et la technique. Ce modèle est en train de devenir plus courant maintenant que les entreprises ont gagné un degré d'autonomie plus élevé.

Globalement perçue, la négociation des arguments doit tenir compte de différentes positions des organisations, des intérêts globaux et locaux, des normes générales et spéciales, des exigences du contexte et des structures plus durables du système. La décision émerge de l'interaction des perspectives différentes, sans être nécessairement une addition des perspectives. Certaines acteurs, plus centraux que les autres par rapport à l'objet en construction, ont su imposer ou négocier leurs perspectives en recourant à des ressources d'autorité disponibles ou appropriées. Presque chaque espace est un agrégat de nombreux facteurs contextuels, structurels et humains intervenus en même temps. La décision se prend dans les interactions à un point donné entre ces arguments. Donc, son parcours ne s'exprime pas par une linéarité causale, mais par une évolution spatiale.

Mais la composition des espaces ne peut pas s'expliquer uniquement par les facteurs contextuels et structurels connus. Car l'action individuelle n'est pas toujours inspirée par un calcul rationnel. Il y a le facteur émotionnel (que nous n'avons pas exploré dans ce travail). L'interprétation est aussi un acte personnel de l'agent socialement prédisposé. La médiation consciente ou inconsciente, rationnelle ou irrationnelle des structures institutionnelles et culturelles locales par les agents peut donner lieu à différentes stratégies.

Ce jeu de spatialisation des rôles des agents organisationnels serait dépourvu d'intérêt s'il n'était pas étudié en corrélation avec les structures sociales, le contexte et l'objet

d'interaction qui servent de cadre à l'interaction. Car la signification de ces rôles ne serait lisible que placée dans les structures et le contexte locaux. Si la question du budget était uniquement analysée avec l'outil de la comptabilité, on ne pourrait pas découvrir les enjeux politiques et les structures socioculturelles du lieu qui motivent les acteurs dans leur interprétation du rôle.

#### **9.4 Conclusion de la partie 3: vers une conceptualisation spatio-temporelle de la décision interorganisationnelle localisée.**

Dans la partie 2, nous avons déjà répondu, au moins partiellement, à la question : « *Comment la décision s'est-elle négociée dans le cas de la relocalisation d'une usine à Shanghai?* ». En décomposant le processus en plusieurs espaces d'interaction autour des objets, nous avons pu nous débarrasser d'abord du modèle linéaire. Se débarrasser de la linéarité n'est pas rejeter l'axe du temps, mais plutôt de considérer le processus dans sa globalité à travers le temps. Nous avons vu que les acteurs organisationnels se sont déplacés entre les arguments à mesure que l'interaction et la transaction avançaient dans le temps. À chaque moment du processus, il y avait une multitude de facteurs contextuels, structurels et humains qui, médiatisés, interviennent en même temps dans le cours de la décision.

Dans les trois derniers chapitres, nous avons examiné, de façon plus poussée, les différents facteurs qui ont affecté le processus de décision interorganisationnelle à Shanghai et qui organisaient les représentations et les pratiques des agents engagés. Dans le chapitre 7, nous avons soutenu que les agents sociaux, en s'engageant dans un processus interorganisationnel, adhèrent automatiquement aux vocations et aux responsabilités de l'organisation qu'ils représentent, jouent le rôle en réponse à des attentes des autres et se font porte-parole de leur collectivité. Ils définissent d'abord leur

position dans le processus (espace interactionnel) en fonction de la définition des relations entre les organisations (espace interorganisationnel). La redéfinition des relations gouvernement/entreprises d'État en période T2 a eu des impacts sur les représentations que se faisaient les agents de leurs identités organisationnelles et par-là sur la constitution des espaces interactionnels E3 et E4. L'une des conséquences a été le renforcement de la capacité de négociation de la Société-Usine face à ses interlocuteurs de l'administration publique de la mairie. La traduction de la qualité d'agent organisationnel dans l'interaction est, à notre avis, une démarcation fondamentale qui sépare le processus de décision organisationnelle de celui de décision personnelle.

Mais l'agent organisationnel ne perçoit pas de façon passive sa qualité organisationnelle et son rôle de porte-parole. Il réagit et redéfinit sa qualité et son rôle continuellement en fonction du contexte, de l'objet et des relations avec les autres. Dans le chapitre 8, nous avons vu que certains agents ont pu imposer leurs perspectives et contrôler les espaces en s'appuyant sur des ressources disponibles. Les agents de la Société-Usine dont l'accès aux ressources d'autorité était limité ont aussi essayé de se les approprier par certaines stratégies. L'agent de la Santé publique a fait valoir des normes spécialisées pour s'imposer dans l'interaction E2. L'agent de l'Usine a pu déplacer les positions des acteurs importants pour les rallier à sa cause (E4). Notre proposition est que les agents sont actifs et constructifs dans leur qualité politique et savent réajuster leurs stratégies dans l'interaction multilatérale. Il y a, bien sûr, des conséquences de l'interaction qui échappent au contrôle de l'agent. Elles peuvent réorienter le processus et restructurer l'espace aussi. Nous pensons à ce propos à la réaction de la Santé publique pour l'Urbanisme (E2), à la décision de la construction de la grande bibliothèque municipale, et aussi au changement de la politique nationale en matière de l'investissement. Alors la réflexivité des intervenants leur a permis de se repositionner en réponse à ces nouvelles situations de l'interaction et, ainsi, l'espace se restructure.

Les agents organisationnels sont socialement situés. Leurs calculs stratégiques sont, comme tout autre comportement organisationnel, inévitablement encadrés par les structures sociales historiquement constituées du lieu et du temps. Dans ce chapitre, nous avons montré que les structurels d'ordre culturel, en tant que valeurs et symboles engagés de façon récursive dans le processus social, conditionnaient les représentations et les comportements des agents organisationnels en interaction, les prédisposaient et bien sûr se réactualisaient, elles aussi, dans la pratique. Les interactions et les transactions entre les agents sont possibles lorsque ceux-ci agissent dans un même système de sens, s'appuient sur les mêmes principes culturels, mais avec des expressions diverses. Ces structures de valeurs sociales, fragmentaires et parfois même contradictoires, ne sont repérables et opérationnelles qu'à travers les représentations collectives des agents. Elles sont loin d'être statiques : elles évoluent grâce aux nouveaux facteurs contextuels et à l'interprétation créative des agents localisés.

#### **9.4.1     *Les structures sociales comme force régulatrice des espaces interactionnels***

Si les structures sociales, en tant que ressources, règles et système de sens engagés de façon récursive dans le processus, n'apparaissent pas directement dans les arguments des agents autour d'un objet, elles agissent sur les agents en tant que forces régulatrices des relations organisationnelles et principes générateurs des représentations et de la pratique des agents. Les récits des agents montrent que, dans le processus, les agents interagissent selon une espèce de convention composée de règles communes, et que chaque geste est socialement plus ou moins justifiable dans son contexte et dans son lieu. Donc, un espace interactionnel est nécessairement un lieu de traduction des structures. Ces propriétés structurelles des interactions deviennent plus apparentes dans les activités les plus répétitives et les plus routinières de la communauté.

Prenons l'exemple de l'autorité du *LinDao*. Du bout à l'autre du processus, l'autorité du *LinDao* est respectée même si celui-ci ne fait qu'approuver. Le pouvoir de décision est relié au *LinDao* parfois symboliquement. Mais souvent ce pouvoir est réel. « Le *LinDao* s'est prononcé » est une expression qui permet de conclure l'affaire. Il est particulièrement évident dans l'espace E1 où le mandat du *LinDao* est quasiment le pivot de l'espace interactionnel. Dans l'espace E2, lorsqu'un agent se sert de son pouvoir d'expert qui est en opposition à l'intention du *LinDao*, il laisse toujours le dernier mot au *LinDao*, sachant qu'il a une bonne chance de le rallier à sa perspective. Car la parole de l'expert gagne de plus de plus d'importance : respecter l'avis d'un expert est une vertu d'un homme politique dans le nouveau contexte en T2. En même temps, l'agent « expert » essaie de tenir compte de la préférence du *LinDao* dans son argument (E1). Ainsi le pouvoir de l'expert et celui du *LinDao* se complètent en entretenant une relation dialectique de définition mutuelle.

Le deuxième exemple est le principe de l'harmonie. Bien que des différends éclatent, parfois de façon aiguë, dans les espaces E2, E3 et E4, l'harmonie est toujours l'objectif des démarches entreprises. La négociation se déroule toujours dans le respect de l'ordre social. Jamais un agent ne critique ou reproche ouvertement à une institution supérieure quelconque qui se trouve en désaccord avec sa perspective. Pour remédier à la situation de conflit, il cherche toujours à rallier ses interlocuteurs à sa position par l'argumentation, par l'appropriation des ressources d'autorité ou par l'activation des *guanxi*. Un bon nombre de différends ont été surmontés grâce à la flexibilité adaptative (*huo*) des agents, un concept généralement accepté. « Si tout le monde s'accrochait à sa position, de manière *si*, il serait beaucoup plus difficile d'arriver à quelque chose » (agent Usine).

Il est rare qu'un geste soit motivé par une seule valeur ou un seul symbole social. Une stratégie est le produit d'un ensemble des valeurs sociales, qui cohabitent, se complètent,

et parfois se contredisent. Il est impossible de nommer toutes les valeurs et tous les symboles engagés dans la constitution d'un espace interactionnel, même dans un seul comportement. Très souvent le système culturel opère sans que l'agent n'en soit conscient. Mais cela n'empêche pas que certaines valeurs soient plus évidentes que d'autres dans la traduction. En plus, au fil du temps, de nouvelles valeurs viennent s'y ajouter ou remplacer les anciennes dans les arguments des agents. En T1, la rationalité politique du projet occupe une place importante dans les représentations des agents et orchestre l'interaction entre les organisations (E1). Lorsqu'en T2, la productivité et la compétitivité deviennent une priorité pour la Société-Usine, la rationalité politique n'est plus aussi efficace dans la mobilisation du réseau organisationnel (E4).

Les routines ont été brisées à plusieurs moments dans le processus. Les interactions ont été transformées en des moments forts de confrontation de perspectives entre les agents organisationnels (ex.: ces réunions interorganisationnelles dans les E2, E3 et E4). Certaines des valeurs que nous avons décrites plus haut deviennent secondaires dans les arguments des agents. Ce genre de situations, à notre avis, redéfinit les structures sociales. En T2, des incidents comme l'intervention de la Santé publique sur la question de la contamination du sol (E2) et la résistance passive de l'Usine à la préférence du *LinDao* sur la date du déménagement ne sont plus des cas isolés dans la vie organisationnelle. Nous pouvons dire que l'autonomie des entreprises d'État et le pouvoir d'expert commencent à devenir les valeurs courantes de la société chinoise, et servent de fondement à nouveaux patterns d'interaction interorganisationnelle locaux.

#### **9.4.2     *L'objet d'interaction : moteur de la formation et de la transformation des espaces interactionnels***

L'analyse montre que les espaces interactionnels du processus se forment toujours à l'introduction d'un problème à résoudre, ce que nous appelons dans ce travail « l'objet

d'interaction ». Les objets ont été identifiés par les agents-sujets de l'interaction. Mais ils ne sont pas seulement ce sur quoi les agents agissent; ils participent activement au processus de leur propre construction. La nature de l'objet contribue à sélectionner les acteurs, à positionner les agents et à définir, dans une certaine mesure, les rapports de force entre eux. Décider la relocalisation de l'Usine relève plus d'un pouvoir des hommes politiques, l'examen du site place les acteurs de services municipaux sectoriels au premier plan, alors que la question de la construction renforce le pouvoir d'intervention des experts. Donc, l'objet influence les relations de pouvoir entre les agents ainsi que l'usage des ressources et règles dans le processus.

L'interaction autour de l'objet est un processus de communication (échange des arguments), et aussi un processus de transformation (déplacement des positions). Des agents, notamment ceux dont les intérêts de l'organisation sont en jeu, cherchent à profiter des contradictions internes des objets d'interaction pour initier le changement de leur position dans l'espace (comme l'Usine dans E4), alors d'autres dont le travail est plus une routine (comme la plupart des services municipaux dans E1, E2 et E3) adoptent plutôt un comportement complaisant – le *ZhongYong* dans sa conception d'aujourd'hui – pour s'assurer une sécurité ontologique notamment dans une période de transition. En définissant et redéfinissant ainsi l'objet d'interaction, ils se redéfinissent en même temps. Dans l'espace E2 autour du choix du site, l'Urbanisme, la Santé publique et la mairie se sont tous redéfinis par rapport à l'objet et l'un par rapports à l'autre. Cette définition mutuelle entre l'objet et le sujet est, pour nous, une dimension incontournable pour comprendre le processus de décision. Nous pouvons dire que les relations structures/action sont traversées à tous les niveaux par cette dimension de l'objet et du sujet.

### 9.4.3 *La contextualisation du processus : replacer la décision dans son lieu et dans son temps*

Tout au long de l'analyse, nous avons montré les rapports du contexte avec les interactions des agents. Après les relations structure/action et celles du sujet/objet, le contexte constitue le dernier élément clé de notre effort de localiser la décision chinoise.

Dans la perspective structurationniste, les pratiques sociales sont accomplies et ordonnées dans l'espace et dans le temps. L'approche systémique nous apprend aussi que tout processus social est relié de mille façons à ses différents environnements. Quoique leurs positions ontologiques divergent, ils ont tous insisté sur l'importance du contexte et de l'environnement dans la compréhension et l'interprétation d'un phénomène social.

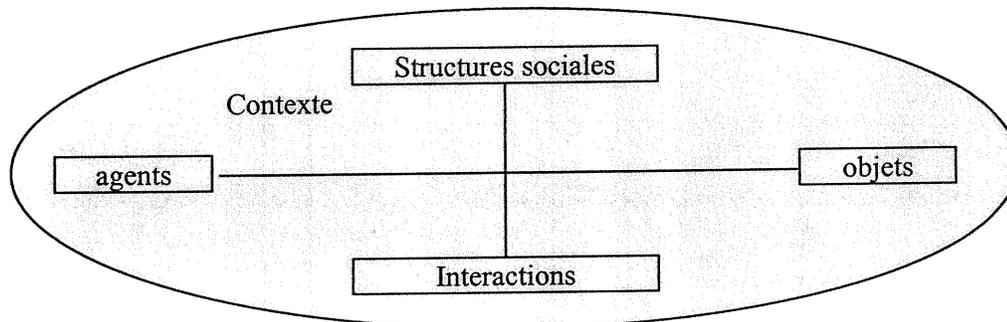
De 1975 en 1994, la Chine a vécu une période de changement dans tous les domaines économique, politique et social. Ce changement a eu des répercussions sur la formation des espaces interactionnels, ce que nous avons déjà largement exposé dans les chapitres précédents. Des conditions, connues et inconnues, issues de ces changements ont contribué, tout comme les objets d'interaction, à définir les relations entre les agents organisationnels. La nouvelle définition des relations gouvernement/entreprises d'État a donné plus d'autonomie à celles-ci. Le passage de la *gouvernance par les hommes* à la *gouvernance par la loi* a donné plus de pouvoir d'intervention aux agents de services municipaux. Et enfin la nouvelle politique de fiscalité a érigé la Société-Usine en interlocuteur privilégié de la mairie. Même certains objets ont été identifiés grâce au changement du contexte. Nous avons pensé à la productivité de l'Usine, au partage des frais de déménagement et au projet de la grande bibliothèque, source de la formation de l'espace E4.

Donc, la contextualisation du processus est la base de notre analyse des rapports structures/action et de ceux de l'objet/sujet pour rechercher la *localité* de la décision interorganisationnelle chinoise.

#### 9.4.4 Vers une conception spatio-temporelle de la localité

Nous croyons que chacun de ces éléments est aussi primordial pour comprendre la décision organisationnelle dans sa *localité*. Donc, notre modèle d'analyse doit être capable de mettre en valeur cette simultanéité et cette spatialité, capables de décomposer les moments de l'interaction en images suspendues. Résumant les trois éléments principaux de notre démarche de localiser la décision interorganisationnelle chinoise, nous obtenons le schéma suivant :

**Figure 9.1 Rapports entre les trois éléments pour une proposition analytique de la localité de la décision organisationnelle**



La *localité* est une notion de l'espace, mais aussi une notion du temps. Sur le plan de l'espace géographique, la décision organisationnelle et interorganisationnelle, à travers la localisation des agents, des objets et à travers les structures politiques, économiques et sociales qui régissent la pratique, est fondamentalement ancrée dans son lieu et dans son contexte. Cette notion spatiale de la *localité* se reflète d'abord dans l'interprétation du système organisationnel, des relations de pouvoir, des ressources et des règles par les

agents locaux dans l'argumentation (idée de simultanéité et de causalité globale). Ensuite, elle relève aussi de l'habitus des agents locaux culturellement prédisposés. Ces dispositions historiquement formées chez les agents font de la traduction des structures une expérience qui ne pourrait s'exprimer dans le système de sens local. Enfin, une décision ne peut se déplacer de son contexte du lieu, condition et médium de l'action des agents. Replacés dans le contexte de la redéfinition des relations gouvernement/entreprises d'État, les arguments du *global* et du *local*, de la *politique* et de la *technique*, du *général* et du *spécialisé* permettent de positionner les agents dans leur espace interactionnel. C'est ce que nous avons essayé de démontrer dans les parties 2 et 3 du ce travail.

Sur le plan du temps, nous avons vu que de 1975 en 1994, le changement du contexte a entraîné une redéfinition des relations entre les organisations, ainsi que celle des ressources et des règles engagées dans le processus. Autrement dit, certaines modalités de structuration sont étroitement liées à leur temps. Bien que ce changement soit graduel et à des vitesses différentes entre les parties, l'empreinte temporelle des conceptions du système d'organisation, des rationalités, des rapports entre les acteurs organisationnels reste évidente. Certaines propriétés structurelles du système social sont plus stables et durables, notamment des valeurs culturelles comme celles dont nous avons discuté dans ce chapitre.

La décision organisationnelle est une expérience à la fois sociale et individuelle. Les agents vivant en société partagent beaucoup de choses. Mais chacun a ses propres expériences. Cela veut dire que la modalité de médiatiser les structurels existants dans la pratique peut varier d'un agent à l'autre et que leurs schèmes d'interprétation peuvent être

aussi fragmentaires que le système culturel qui les conditionne.<sup>75</sup> Un comportement est le produit des conditions externes, mais aussi des contradictions internes de la pensée humaine. Bien que l'aspect psychologique de l'interaction interorganisationnelle soit hors de la portée de ce travail, l'observation et l'analyse des représentations des agents nous permettent de dire que leurs comportements dans le contexte organisationnel sont socioculturellement encadrés : ils interagissent et communiquent à partir des mêmes schèmes d'interprétation, de la même communauté des ressources, des règles et des normes du lieu. En ce sens, nous pouvons dire que la décision interorganisationnelle est un processus organisationnel, politique et culturel localisé.

---

<sup>75</sup> Il faut distinguer le conditionnement du déterminisme. Les structures sociales ne constituent que des conditions à l'action humaine, et ne la déterminent pas de façon mécanique.

## CHAPITRE 10

### CONCLUSION

Cette thèse touche un type de processus social : la prise de décision dans un contexte interorganisationnel localisé. Les questions centrales ont été « comment peut-on interpréter de façon adéquate un processus de décision interorganisationnelle? » et « dans quelle mesure peut-on le localiser dans son lieu et dans son temps? ». Ces deux questions nous ont amenés à examiner un cas de restructuration industrielle à Shanghai entre 1975 et 1994. Le processus a été exploré sous l'angle d'une série de négociations entre plusieurs organisations gouvernementales et industrielles et en termes d'une multitude de perspectives, de rapports entre structures sociales et action, agent et objet.

Le cadre théorique mobilisé a été fondé principalement sur la conception structurationniste du processus social (Giddens, 1984; Cohen, 1989; Poole et Hirokawa, 1986, Poole et al., 1986; Banks et Riley, 1993). Par la notion de la dualité de la structuration, Giddens a reformulé la thèse de la définition mutuelle des structures sociales et de la pratique. Les rapports entre ces deux éléments (structures et pratique) ont, d'ailleurs, été plus ou moins explorés par de nombreux auteurs (cf. Bourdieu, 1980; Pettigrew, 1973, et bien d'autres) dans leurs recherches respectives. Cette dualité du structurel en tant que condition et produit de la pratique peut être illustrée par la fameuse image de M.C. Eicher évoquant les deux mains qui se dessinent mutuellement (Hatch, 2000 :196). Ce que nous avons retenu principalement de la théorie de la structuration est son rejet de la pensée de déterminisme : reconnaître en même temps les contraintes des structures sociales historiquement constituées qui sont imposées aux individus tout en

admettant la capacité des agents de réorganiser ces structurels via la pratique. Les structures sociales reliées ainsi à la pratique quotidienne sont en même temps « transhistoriques » dans les connaissances des agents sociaux et « actuelles » dans la pratique, car elles ne peuvent pas exister indépendamment des activités du lieu et du temps. C'est à partir de cet axiome que nous avons examiné la *localité* de la pratique de la décision interorganisationnelle de Shanghai, sur laquelle les théories généralistes de la décision nous disent peu.

Une telle conception de la pratique exige une approche méthodologique qui soit capable de déceler la nature constitutive de la décision organisationnelle localisée. Nous avons choisi la forme des récits de la décision, méthode empruntée à G. Jones (1983), car d'abord nous croyons que la décision est un construit social de l'interaction humaine. À cet égard, l'école interprétative offre une perspective intéressante pour interpréter les représentations de la réalité par les agents sociaux. Ensuite, le processus choisi a eu lieu dans une période passée. La narration de ce qui se passait par les agents qui y ont participé nous semble un outil pertinent pour reconstituer un processus du passé. Les entretiens approfondis avec les agents qui représentaient de différents organismes engagés dans le processus nous ont permis d'obtenir plusieurs versions de la même histoire, c'est-à-dire différentes perspectives de perception d'un même processus.

Ces récits à multiples perspectives nous ont conduit à une construction spatio-temporelle de l'interaction entre les organisations, une représentation du processus proche de celle du théâtre : un scénario décomposé en épisodes et en espaces. Une telle décomposition a été possible grâce à la notion de l'objet introduit par la sociologie de la traduction dans le processus social (Callon, 1986; Callon & Law, 1989). Un espace interactionnel est composé d'un réseau d'acteurs organisationnels mobilisés autour d'une question identifiée comme un objet d'interaction. Balisé par de différents types

d'arguments, il cristallise les relations de pouvoir entre les organisations. L'analyse de la décision nous a dit que les positions des organisations peuvent se déplacer entre les arguments et que la décision se construit au cours de ces confrontations de perspectives. Certains espaces avec des perspectives plus homogènes et un contexte plus stable (comme l'espace E1) connaissent moins de déplacements pour produire une décision. D'autres, dont les perspectives divergent, voire s'opposent sur les arguments, connaissent plus de mouvements (E2, E3 et E4). L'interaction y est plus intense.

L'analyse des rôles des agents a montré que le contexte et l'objet contribuent à définir les rôles et à structurer les relations entre les acteurs en interaction. La redéfinition des relations gouvernement/entreprises d'État et le passage de *la gouvernance par les ordres à la gouvernance par la loi* en Chine ont eu effectivement des répercussions sur le positionnement des agents dans l'espace interactionnel et sur la distribution des ressources d'autorité. Sur ce point-là, notre analyse soutient la thèse de Pettigrew (1973): les stratégies déployées par les agents dans l'interaction sont conditionnées par les facteurs contextuels, informationnels et perceptifs et par leur position dans le système organisationnel. Pour les agents, « *Structure acts as a source of both opportunity and constraint* » (271).<sup>76</sup> Ces contraintes et habilitations ont été constatées dans l'interprétation du rôle organisationnel. Premièrement les agents sont conscients qu'ils représentent l'organisation dans l'interaction, ce qui les contraint à agir en fonction des vocations de l'organisation même s'ils comprennent parfaitement les arguments des autres. En même temps, ces identités organisationnelles les habilitent, leur permettant d'agir en toute légitimité. Mais la traduction de ces contraintes et habilitation dans la pratique n'est pas mécanique. Elle dépend, dans une large mesure, de la compétence de

---

<sup>76</sup> Le mot *Structure* chez Pettigrew doit se comprendre au sens classique du terme, c'est-à-dire que les relations entre les parties de l'organisation.

l'agent individuel, de ses expériences et de son interprétation des attentes du rôle à jouer. Si l'agent de la Santé publique ne s'alignait pas avec les arguments de l'Urbanisme, si des responsables de la mairie imposait une date un peu impossible, c'est parce qu'ils croyaient, en le faisant, répondre mieux aux exigences du contexte, de la position de l'organisation et de leur propre fonction de travail au sein de cette organisation.

L'espace interactionnel n'est pas seulement un produit du contexte et de l'objet. Notre analyse suggère que les structures socioculturelles du lieu (système de valeurs et de symboles engagé de façon réursive dans les représentations collectives) sont aussi un dispositif générateur et organisateur important des représentations des agents, et régulent largement les relations entre les organisations dans la vie institutionnelle locale. La plupart des recherches sur la décision organisationnelles que nous avons relues dans le cadre de ce travail (March et Simon, 1969; March et Olsen, 1988; Cyert et March, 1970; Pettigrew, 1973; Sfèz, 1991; Lemaitre-Rozencweig, 1986; Poole et Doegler, 1986) nous éclairent peu sur le système de valeurs comme les structurels « structurant » la pratique de décision organisationnelle.

À Shanghai, les actions ont souvent été interprétées en référence avec le *DaoLi* (raison) et le *ShiJi* (réalité).<sup>77</sup> Le *DaoLi* comprend tous les principes généraux reconnus et partagés par la communauté comme le fondement de la normalité, alors que le *ShiJi* en est une « traduction » personnelle et contextualisée dans la pratique. Peu importe l'initiative personnelle, l'agent est toujours ramené à se référer aux balises du *DaoLi* (ce qui est constaté dans les narratifs des agents). En tant que fondement de la normalité, le *DaoLi* est soutenu par le système de valeurs local. À partir des récits des agents, nous avons examiné quelques concepts de la culture chinoise en relation avec les

---

<sup>77</sup> Voir le chapitre 7 pour la définition des termes de *DaoLi* et de *ShiJi*.

comportements interactionnels des agents engagés dans le processus (ex.: le *ZhongYong* résume bien le comportement typique de la plupart des institutions engagées dans le processus; le respect de l'ordre social et hiérarchique encadre la confrontation des perspectives et impose sa solution...). Ce survol, certainement incomplet, a pourtant bien révélé que ces valeurs partagées par les agents posent des points de repère dans la justification des actions entreprises. Ainsi, le déplacement des positions et le changement des arguments ont pris un sens sur cette toile de fond historiquement tissée.

En même temps, ce système de valeurs et de symboles est aussi exposé au changement à cause de l'intervention des agents en réponse à de nouvelles conditions (nouvelle définition des relations gouvernement/entreprises d'État, la nouvelle rationalité économique, la nouvelle distribution des ressources allocatives...). Cependant, la reproduction et la transformation des structures sociales par la pratique s'avèrent plus difficiles à démontrer dans une étude de cas. Cela soulève la question importante des rapports entre l'étude de cas et l'analyse des structures générales. Analyser en profondeur un cas est un moyen de bien appréhender le micro-processus des structures dans la pratique. Mais il y a aussi le risque de réduire les structures à des pratiques atypiques dans un cas particulier. Donc, l'un des avantages des récits de décision est justement la référence, par les agents, à des règles plus générales dans l'explication d'un fait particulier.

Sur la question du rapport de la communication à la décision, nous n'avons pas adopté une approche d'analyse linguistique dont l'intérêt se trouve surtout dans les rapports entre les signes, les structures langagières et la production du sens,<sup>78</sup> mais une conception plutôt « pragmatique » de la communication. Nous nous intéressons d'abord

---

<sup>78</sup> À ce sujet, nous pensons notamment à la sémiologie.

dans ce que les agents sociaux veulent dire et ensuite dans les impacts que cela produit chez leurs interlocuteurs. Comme nous n'avons pas participé directement à des épisodes d'interaction, ce que nous avons obtenu des récits de la décision est déjà une interprétation, donc, inadéquate pour être traité comme des actes de paroles dans l'argumentation. En plus, le fait de traduire les actes de parole chinois en français aurait entraîné inévitablement des pertes de sens. C'est la raison pour laquelle nous avons opté pour une interprétation directe du sens véhiculé dans les récits au lieu d'une analyse du discours dans ses structures linguistiques ou sémiotiques. Dans l'interprétation, nous avons particulièrement fait attention à des arguments, constituants de la décision. Plusieurs types d'arguments revenaient sans arrêt dans la négociation de la décision : le global, le local, la politique, l'économique, la technique et le spécialisé. Nous avons vu que la valeur de ces arguments dans la transaction dépend beaucoup des facteurs que nous avons mentionnés dans ce travail. Et la médiation de ces facteurs dans l'argumentation relève davantage de la compétence des agents organisationnels dans l'espace interactionnel.

Tout ce parcours nous a conduit à l'examen de la *localité* de la pratique de décision interorganisationnelle chinoise. Notre conceptualisation de la *localité* de la pratique de décision organisationnelle et interorganisationnelle est fondée sur la notion de la dualité de la structuration sociale et sur la définition mutuelle de l'agent et de l'objet d'interaction dans un contexte localisé. L'analyse des données et des procédures seule n'arrive pas à la mettre en valeur. Notre proposition est que la décision interorganisationnelle est une traduction des structures socioculturelles, du contexte et des objets du lieu par les agents spatio-temporellement situés et socialement prédisposés. Les facteurs contribuant à la construction de la décision – le contexte, les rationalités, les objets d'interaction, le système de valeurs et de symboles, le système organisationnel, les *habitus* – sont tous hautement localisés. Mais il faut encore que ces constituants soient

médiatisés dans la pratique pour exprimer cette *localité*. Donc, cette *localité* est à la fois temporelle et spatiale. Elle est temporelle parce qu'elle exprime les caractéristiques de son temps; elle est spatiale parce que, d'abord, c'est le produit des facteurs constituants « non linéaires » et ensuite, elle est géographiquement située en tant qu'une pratique locale.

Repenser la *localité* de la pratique sociale a une signification particulière dans un environnement de plus en plus globalisant. La globalisation du marché mondial a favorisé la généralisation des modèles occidentaux dans les pays en développement. En Chine, les sciences de la gestion sont prédominées par les théories importées, alors que les pratiques sociales sont plutôt basées sur un système de valeurs confucianistes (Fung, 1996, Chen et Chung 1994). Il ne s'agit pas ici de rejeter les théories généralistes, mais d'attirer l'attention sur un point dont les théories généralistes n'ont pas suffisamment parlé.

Après avoir identifié ce premier groupe de paramètres pour l'interprétation de la décision organisationnelle locale, nous espérons, dans la poursuite de nos recherches, les incorporer dans une perspective historique de la pratique de décision. Aujourd'hui, la définition des relations gouvernement/entreprises est largement différente de celle de 1994, et l'est plus de celle de 1975. D'un côté, le nouveau contexte de globalisation, notamment le processus d'adhésion de la Chine à l'OMC, ont poussé la pratique économique locale à se conformer aux normes internationales, le processus connu sous le nom de *YuGuoJiZuoFaJieGui* (connexion avec la pratique internationale). Cela signifie qu'elle devra continuer à réformer son système économique à l'image de celui du monde occidental. Mais de l'autre côté, les agents sociaux manifestent un attachement à l'ancienne coutume et au système de valeurs beaucoup plus stable, tout en admettant la nécessité de changer. Il serait intéressant de voir comment les contradictions entre les « structures transhistoriques » et les nouveaux facteurs contextuels sont interprétées et re-

interprétées par les mêmes agents dans la pratique de décision à des moments différents. En étalant sur une période plus longue la recherche sur les rapports entre les structures et l'interaction, entre l'objet et le sujet, nous saurions certainement plus sur la transformation des structures par la pratique contextualisée, ce que nous n'avons malheureusement pas pu suffisamment développer dans ce travail.

Continuant toujours dans la même veine, une autre avenue de recherche ultérieure devrait se concentrer davantage sur la nature constitutive de l'interaction sociale, c'est-à-dire sur la façon dont les agents définissent la situation, élargissent ou réduisent les alternatives, retiennent certaines règles et en excluent d'autres dans l'interaction en vue de la décision. Il s'agit, en d'autres termes, de l'aspect transactionnel que, selon une critique de Conrad (1993), la théorie de la structuration n'a pas su mettre en valeur (pp. 201-3). Nous n'avons pas pu assister ou participer à des sessions d'interaction du processus de 1975-1994. Bien que les récits de la décision constituent une forme de cueillette de données fort intéressante, le meilleur moyen d'appréhender les structures sociales engagées dans un processus interorganisationnel est toujours l'observation participante. Car une bonne partie de structures socioculturelles, en tant que ressources et règles engagées de façon récursive dans la pratique, sont médiatisées dans l'interaction sans que l'agent ne s'en rende compte. Donc, il peut y avoir une différence entre l'interprétation à partir d'un compte rendu et celle à partir de l'observation directe.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Alderton, Steven M. & Lawrence R. Frey (1986). Argumentation in Small Group Decision-Making. In Hirokawa et al (éd), *Communication and Group Decision-Making*. Beverly Hills: Sage
- Aldrich, Howard E. (1971). Organizational Boundaries and Interorganizational Conflict. In *Human Relations*, 24 (August): 279-87
- Aldrich, Howard E. (1972). An Organization-Environment Perspective on Cooperation and Conflict Between Organizations in the Manpower Training System. In A.R. Negandhi (éd): *Interorganization Theory*. Kent, OH: Comparative Administration Research Institute, Kent State University.
- Aldrich, Howard E. (1979). *Organizations and Environment*. Eaglewood Cliff, NJ: Prentice-Hall.
- Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown & Co..
- Axelrod, Robert (éd) (1976). *Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elites*. Princeton, NJ: PUP.
- Baburoglu, Oguz & Ravn, Ib (1992). Normative Action Research. In *Organizational Studies*. No. 13/1.
- Banks, Stephen & Riley, Patricia (1993). Structuration Theory as an Ontology for Communication Research. In *Communication Yearbook* 16.
- Bao, Zonghao (1997). KeXue JueCe: SheHui JiaZhi TiXi De ShiYe (La décision scientifique: Une perspective du système des valeurs sociales). In *Journal de l'Education chinoise*, le 1er août 1997.
- Bell, David E., Howard Hafia & Amos Tversky (éd) (1988). *Decision-Making. Descriptive, Normative, and Prescriptive Interactions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bodde, Derk (1957) *China's Cultural Tradition. What and Whither?* NY: Rinehart & Company.
- Bond, Machael H. (1991). *Beyond the Chinese Face. Insights from Psychology*. HongKong: Oxford University Press.
- Bourdieu, Pierre (1980). *Le sens pratique*. Paris: Éd. Minuit.

- Bourdieu, Pierre et Jean-Claude Passeron (1964). *Les héritiers: les étudiants et la culture*. Paris: Minuit.
- Bourdieu, Pierre et Jean-Claude Passeron (1970). *La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris: Minuit.
- Burell, G. & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. London: Heinemann.
- Bureau administratif des plans d'urbanisme de Shanghai (1998). *Documents juridiques relatifs à la gestion des plans d'urbanisme de Shanghai (7/1992 - 12/1998)*, vol. 1-2. Shanghai : Édition du peuple.
- Cabestan, Jean-Pierre (1992). *L'administration chinoise après Mao. Les réformes de l'ère Deng Xiaoping et leurs limites*. Paris: CNRS.
- Callon, Michel (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction. In *L'Année sociologique*, vol. 36 :169-208. Paris : PUF.
- Callon, Michel & John Law (1989). La protohistoire d'un laboratoire. In Michel Callon (éd) : *La science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques*. Paris : Éditions la Découverte.
- Chen, Feng (1995). *Economic Transition and Political Legitimacy in Post-Mao China. Ideology and Reform*. NY: SUNY.
- Chen, Guo-Ming & Chung, Jenson (1994). The Impact of Confucianism on Organizational Communication. In *Communication Quarterly*, vol. 42, No 2.
- Chen, Xueming, Wu, Song & Yuandong (1998). *TongXiangLiJieZhiLu. Habermas LunJiaoWang* (Vers la compréhension. La communication vue par Habermas). Kunming: Editions Renming de Yunnan.
- Child, John (1994). *Management in China during the age of reform*. London: Cambridge University Press.
- Cohen, Ira J. (1989). *Structuration Theory. Anthony Giddens and the Constitution of social life*. N.Y.: St Martin's Press.
- Conrad, C. (1993). Rhetorical/Communication theory as an ontology for structural research. In *Communication Yearbook*, vol. 16.
- Cyert R.M. & March J.G. (1970). *Les processus de prise de décision dans l'entreprise*. Paris: Dunod.
- Deng Xiaoping (1983). *DengXiaoPing WenXuan (1975-1982)* (Les textes choisis de Deng Xiaoping). HK : Joint Publishing Co.

- Denzin, Norman (1983). Interpretive Interactionism. In Morgan (éd), *Beyond Method. Strategies for Social Research*. Berverly Hill: Sage.
- Déry, Richard (1995). L'impossible quête d'une science de la gestion. In *Gestion*, vol. 20, No 3.
- Einhorn, Hillel J. & Hogarth, Robin (1988). Behavioral Decision Theory: Processus of Judgement and Choice. In Bell, David & al.: *Decision Making - Descriptive, Normative, and Prescriptive Interactions*, Cambridge: CUP.
- Evan, William M. (éd) (1978). *Interorganizational Relationship*. Philadelphia: U. of P. Press.
- Evan, William M. (1966). The Organization-Set: Toward a Theory of Interorganizational Relations. In James D. Thompson (éd), *Approaches to Organizational Design*. Pittsburgh: U. of P. Press.
- Felman & Kanter (1965). Organizational Decision Making. In James G. March (éd) *Handbook of Organizations*. Chicago : Rand MacNally
- Feng, Zusheng et Lin, Yinnan (1987). *KaiFang Yu FengBi*\_(Ouverture et fermeture. De l'orientation des valeurs sociales traditionnelles et leur développement récent), ShiJiaZhuan: Éditions du Peuple du Hebei.
- Fung, Yu-lan (1948). *A Short History of Chinese Philosophy*. NY: MacMillan.
- Garfinkel, H. (1970). *Studies in Ethnomethodology*. Eaglewood Cliff, NJ: Prentice-Hall.
- Geertz, Clifford (1983). *Bali. Interprétation d'une culture*. Paris : Gallimard.
- Geertz, Clifford (1986). *Savoir local, savoir global. Les lieux du savoir*. Paris: PUF.
- Giddens, Anthony (1976). *New Rules of Sociological Method*. London: Hutchinson.
- Giddens, Anthony (1979). *Central Problems in Social Theory. Action, structure and contradiction in social analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Giddens, Anthony (1987). *La constitution de la société: éléments de la théorie de la structuration*. Paris : PUF.
- Giroux, Nicole (1993). Communication et changement dans les organisations. In *Organisation et Communication. Le changement organisationnel: une perspective communicationnelle*. No 3.
- Giroux, Nicole et James Taylor (1995). Le changement par la conversation stratégique. In *Perspectives en Management stratégique*, tome 3. Paris : Economica.

- Gray, Barbara, Bougon, Michel & Dennellon, Anne (1985). Organization as Constructions and Destructions of Meaning. In *Journal of Management*, 1985, Vol. 11, N° 2.
- Gubrium, Jaber (1988). *Analyzing Field Reality*. Newbury Park: Sage Publications.
- Hall, Edward T. (1979). *Au de-là de la Culture*. Paris: Seuil.
- Hall, Richard H. (1991). *Organizations - Structures, Processes, & Outcomes* (fifth edition). New Jersey: Prentice Hall.
- Hall, Richard H. (1972). *Organizations - Structures, Processes, & Outcomes* (first edition). New Jersey: Prentice Hall.
- Hall, Richard H., John P. Clark, Peggy Giordano, Paul Johnson, et M. Roekel (1977). Patterns of Interorganizational Relationships. In *Administrative Science Quarterly*. 22(September):457-74.
- Hannan, Micheal & John Freeman (1977). L'Écologie des populations d'organisation. In Tessier R. & Tellier Y. (éd) (1991), *Changement planifié et développement des organisations*, tome 3. Montréal : PUQ
- Hatch, Mary Jo (2000). *Théorie des organisations. De l'intérêt de perspectives multiples*. Paris : DeBoeck Université.
- Henriot, Christian & Shi Lu (1996). *La réforme des entreprises en Chine. Les entreprises shanghaiennes entre État et marché*. Paris: L'Harmattan.
- Hirokawa, Rendy & Poole, Marshall Scott (éd) (1986). *Communication and Group Decision-Making*. Beverly Hill: Sage Publications.
- Holy, Ladislav (éd) (1987). *Comparative Anthropology*. New York: Blackwell.
- Huang Quanyu, Joseph W. Leonard & Chen Tong (1997). *Business decision making in China*. New York: Haworth Press.
- Jefferson, Gary H. & Singh, Inderjit (1999). Enterprise reform in China : ownership, transition, and performance. Oxford : Oxford University Press.
- Jia, Hong & Wang Mingxia (1994). Market and the State: The Changing Central-Local Relations in China. In Jia Hong et Lin Zhimin (éd) : *Changing Central Local Relations in China*. Boulder, Colo: Westview Press
- Jiang, Yiren (éd) (1999). *Shanghai Gaige Kaifang Ershinian (20 ans de réforme et d'ouverture à Shanghai)*, volume Urbanisme et Industries. Shanghai: FarEast.

- Jones, G. (1983). Life History Methodology. In Morgan (éd), *Beyond Method. Strategies for Social Research*. Beverly Hill: Sage.
- Katz, D & R. Kahn (1966). *Social Psychology of Organizations*. New York: Wiley.
- Kersten, A. (1986). A Critical-Interpretive Approach to the Study of Organizational Communication: Bringing Communication Back into the Field. In *Journal of Management*, 1986.
- Lafrance, André A. (1990). Les pouvoirs individuels dans les communications organisationnelles. In *Communication Information*, Vol. 11, No 1.
- Laramé, Alain (1989). *La communication dans les organisations : une introduction théorique et pragmatique*. Saint-Eustache : la Maison des fleurs vivaces.
- Latour, Bruno (1994). Une sociologie sans objet? Remarques sur l'interobjectivité. In *Sociologie du travail*. No 4.
- Lawrence, Paul R. & Jay W. Lorsch (1973). *Adapter les structures de l'entreprise : intégration ou différenciation*. Paris : Éditions d'organisation.
- Le Bourhis, Jean-Pierre (1996). Des souverains à la rivière. La transformation d'une politique de l'eau. Dans le cadre du colloque *Représenter, Hybrider, Coordonner*. Centre de sociologie de l'innovation, École des mines de Paris, 9-10 mai 1996.
- Lemaitre-Rozencweig, Nadine (1986). *Le jeu de la décision. Pouvoir, cultures et stratégies dans l'entreprise*. Bruxelles: Éd. de l'Université de Bruxelles.
- Levine, Sol, & Paul White (1961). Exchange and Interorganizational Relationships. In *Administrative Science Quarterly*, Vol. 5, No 3.
- Li, Cheng (1997). *Rediscovering China: dynamics and dilemmas of reform*. Lanham: Rowman Littlefield.
- Li, Xiulin, Huaichun Li, Yanqing Chen & Zan Guo (1990). *ZhongGuo XianDaiHua Zhi ZheXue Zhi TanTao* (Recherches sur la philosophie de la modernisation chinoise). Beijing : Éditions du peuple.
- Lindblom, Charles E. (1980). *The Policy-Making Process* (2<sup>e</sup> édition). Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
- Litwak, Eugene, & Lydia Hylton (1962). Interorganizational Analysis. In *Administrative Science Quarterly*, Vol. 6, No 4.
- Lü, Xiaobo et Elizabeth J. Perry (éd) (1997). *Danwei, the changing Chinese workplace in historical and comparative perspective*. N.Y. :M. E. Sharpe.

- Ma, Qingyu (1998). ZhongGuo ChuanTong ZhengZhi WenHua de FaZhanLuoJi (De la logique du développement de la culture politique traditionnelle de la Chine). In *Recherche des Sciences politiques* (Beijing) , No 2.
- Marc, Edmond, et Dominique Picard (1989). *L'interaction sociale*. Paris:PUF
- March, J.-G. (1978). Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice. In March, J.-G. (éd): *Decisions and Organizations*. Cambridge, Mass.: Basic Blackwell, 1988.
- March, J.-G. (1997). Understanding how decisions happen in organizations. In Zur Shapira, *Organizational Decision-Making*. NY: Cambridge University Press.
- March, J.-G. & J. Olsen (1988). *Decision and Organization*. Cambridge, Mass.: Basic Blackwell.
- March, J.-G. & H.-A. Simon (1969). *Les organisations*. Paris: Dunod.
- Mao, Tsetung (1977). *Five Essays on Philosophy* (version anglaise), Beijing : Éd. des Langues étrangères.
- MacCrimmon, (1982). On Lincoln's Doctor's Dog : Or Where Are We in Behavior Decision Theory? In Ungson & Braunstein, *Decision Making. An Interdisciplinary Inquiry*. Boston: Kent Publishing.
- Mintzberg, Henri (1982). Comments on the Huber, Kunreuther and Schoemaker, and Chestnut and Jacoby papers. In Ungson & Braunstein (1982), *Decision Making. An Interdisciplinary Inquiry*. Boston: Kent Publishing.
- Mintzberg, Henri (1986). *Le pouvoir dans les organisations*. Paris: Éd. d'Organisation.
- Mintzberg, H., D. Raisinghani & A. Theoret (1976). The Structure of "Unstructured" Decision Process. In *Administrative Science Quarterly*, 1976.
- Morgan, Gareth (1986). *Images des organisations*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Morgan, Gareth (éd.) (1983). *Beyond Method. Strategies for Social Research* . Berverly Hill: Sage.
- Murrisey, Josephe, Richard H. Hall, et Michael L. Lindsey (1982). *Interorganizational Relations: A Sourcebook of Measure for Mental Health Programs*. Mental Health Service System Reports. US Department of Health and Human Services.
- Newell, & Simon. Herbert. A. (1972). *Human Problem Solving*. Eaglewood Cliff, NJ: Prentice Hall.

- Ni, ZhengXian (1995). *ShangHai R.P.E.C. QianJianGongCheng JunGongBaoGao* (rapport de fin de travaux de l'Usine). Document interne de la Société.
- O'Conner, Ellen, S. (1997). Telling decisions: The role of narrative in organizational decision making. In Zur Shapira, *Organizational Decision Making*. New York: Cambridge University Press.
- O'Reilly, Charles A., Jennifer A. Chatman & John C. Anderson (1987). Message Flow and Decision Making. In Jablin et al., *Handbook of Organizational Communication. An Interdisciplinary Perspective*. Newbury Park: Sage
- Pettigrew Andrew. M. (1973). *The Politics of Organizational Decision Making*, London: Tavistock.
- Pondy, Louis & Huff, Anne (1985). Achieving Routine in Organizational Change. In *Journal of Management*, 1985, Vol. 11, N° 2.
- Poole, Marshall S. & DeSanctis Gerardine (1990). Understanding the Use of Group Decision Support Systems: The Theory of Adaptive Structuration. In Janet Fulk & Charles W. Steinfield (éd), *Organizations and Communication Technology*. (pp. 173-193). Newbury Park, CA: Sage.
- Poole, M. S. & R. Hirokawa (1986). A Critical Assessment. In Hirokawa & Poole (éd), *Communication and Group Decision-Making*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Poole, M. S. & Joel Doegler (1986). Developmental Processes in Group Decision-Making. In Hirokawa & Poole (éd), *Communication and Group Decision-Making*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Poole, M. S., David R. Seibold & Robert D. McPhee (1986). A Structural Approach to Theory-Building in Group Decision-Making Research. In R. Y. Hirokawa & M. S. Poole (éd), *Communication and Group Decision-Making*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Pugh, Derek (1983). Studying Organizational Structure and Process. In Morgan (éd), *Beyond Method. Strategies for Social Research*. Beverly Hill: Sage.
- Putnam, L.L. (1983). The interpretive perspective: An alternative to functionalism. In Putnam, L. L. & M.E. Pacanowsky (éd), *Communication and Organizations: An Interpretive Approach*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Ravault, René-Jean (1986). Défense de l'identité culturelle par les réseaux traditionnels de "coersédution". In *RISP: Revue internationale de science politique*. Vol. 7, No 3.

- Robichaud, Daniel (1998). *Au-delà de l'action et de la structure: traduction, réseaux d'actants et narrativité dans un processus de discussion publique*. Thèse inédite. Université de Montréal.
- Rogers, David L. & David A. Whetten (1981). *Interorganizational Coordination*. Ames, IO: U. of I. Press.
- Saumier, Alain (1990). Perspective communicationnelle de la prise de décision organisationnelle. In *Communication Information*, vol. 11.
- Scheidel, (1986). Divergent and Convergent Thinking in Group Decision-Making. In Hirokawa et Poole (éd), *Communication and Group Decision-Making*. Beverly Hills: Sage.
- Seibold, David R. & Renée A. Meyers (1986). Communication and Influence in Group Decision-Making. In Hirokawa et Poole (éd), *Communication and Group Decision-Making*. Beverly Hills: Sage.
- Sfèz, Lucien (1991). *Critique de la décision* (4e édition). Paris: Presse de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Sfèz Lucien (1984) *La décision*. Que sais-je? Paris: PUF.
- Shapira, Zur (éd) (1997). *Organizational Decision Making*. New York: Cambridge University Press.
- Shu Yun, Fang Xiao et Anji (éd). (1988). *XinZheng GuanLi Yu GaiGe* (L'administration et la réforme), Beijing: Économie et Société urbaines de Chine.
- Smircich, Linda (1983). Studying Organizations as Cultures. In Morgan (éd), *Beyond Method. Strategies for Social Research*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Simon, Herbert A. (1972). Theories of Bounded Rationality. In Radner, C.B. & Radner, R., *Decision and Organization*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Simon, Herbert A. (1976a). From Substantive to Procedural Rationality. In Latsis, S.J. *Method and Appraisal in Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simon, Herbert A (1976b). *Administrative Behavior : A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*. New York : Free Press.
- Song, Linfei (1994). *ShiHui ChuanBoXue* (La sociologie de la communication), Shanghai: Editions Renming de Shanghai.
- Stablein, Ralph & Nord, Walter (1985). Practical and Emancipatory Interests in Organizational Symbolism: A Review and Evaluation. In *Journal of Management*, 1985, Vol. 11, N° 2.

- Sun, Longji (1990). *ZhongGuo WenHua De ShengCheng JieGou* (les structures profondes de la culture chinoise). Taiwan: Éd Tangshan.
- Taylor, James (1988). *Une organisation n'est qu'un tissu de communication*. Cahier de recherche en communication. Université de Montréal.
- Taylor, James (1993a). La dynamique de changement organisationnel. In *Communication et organisation*, N° 3.
- Taylor, James (1993b). *Rethinking the Theory of Organizational Communication: How to Read an Organization*. Norwood: Alex Publishing.
- Taylor, James (1995). Shifting from a Heteronomous to an Autonomous Worldview of Organizational Communication: Communication Theory on the Cusp. In *Communication Theory*, février.
- Tessier R. & Tellier Y. (1991). *Théories de l'organisation, personnes, groupes, systèmes et environnements, Changement planifié et développement des organisations*. Tome 3. Sainte-foy: Presse de l'Université du Québec.
- Thompson, James D. (1967). *Organizations in action : social science bases of administrative theory*. New York : McGraw-Hill.
- Ungson, Gerardo R. & Daniel N. Braunstein (1982). *Decision Making. An Interdisciplinary Inquiry*. Boston: Kent Publishing.
- Walder, Andrew G. (1986). *Communist Neo-Traditionalism. Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press.
- Wang, Shiyuan, Zhen Dingquan, Lu Puhua & Chen Li (éd) (1993). *ZhongGuo GaiGe KaiFang ShiDian* (Les événements de la réforme et de l'ouverture de la Chine). Fuoshan : Éditions du peuple.
- Weick, Karl E. (1985). Sources of order in underorganized systems: themes in recent organizational theory. In Lincoln, Yvonna S. *Organizational Theory and Inquiry: the Paradigm Revoution*. Beverly Hills: SAGE Publications.
- Weick, Karl E. (1969). *The Social Psychology of Organizing*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Whyte, William H. (1959). *L'homme de l'organisation*. Paris: Plon.
- Winkin, Yves (1982). La communication interpersonnelles: une approche anthropologique. 2e partie. In *Les Cahiers de Psychologie sociale*, no 14.

- Wong, Siu-lun (1996). The Entrepreneurial Spirit: Shanghai and HongKong Compared. In Yeung & Sung (éd), *Shanghai: Transformation and Modernization under China's Open Policy*. HongKong: The Chinese University Press.
- Yeung, Y.M. & Sung Yun-wing (éd) (1996). *Shanghai: Transformation and Modernization under China's Open Policy*. HongKong: The Chinese University Press.
- You Ji (1998). *China's Enterprise Reform. Changing state/society relations after Mao*. London: Routledge.
- Zhang, Guoqing (1990). *XinZheng GuanLi Zhong De Zuzhi, RenShi Yu JueCe* (L'organisation, les ressources humaines et la décision dans l'administration). Beijing: Éditions de l'Université de Pékin.
- Zhou, Xueguang (1997). Organizational Decision Making as Rule Following. In Zur Shapira, *Organizational Decision-Making*. NY: Cambridge University Press.

## ANNEXE 1. PROCÉDURES DE TRAVAIL DU BUREAU DES PLANS D'URBANISME ET DE DÉVELOPPEMENT DE L'ARRONDISSEMENT X.

Transparence de la pratique administrative

Guide des procédés de l'émission de l'Avis et des deux Permis de projet. Nov. 1998

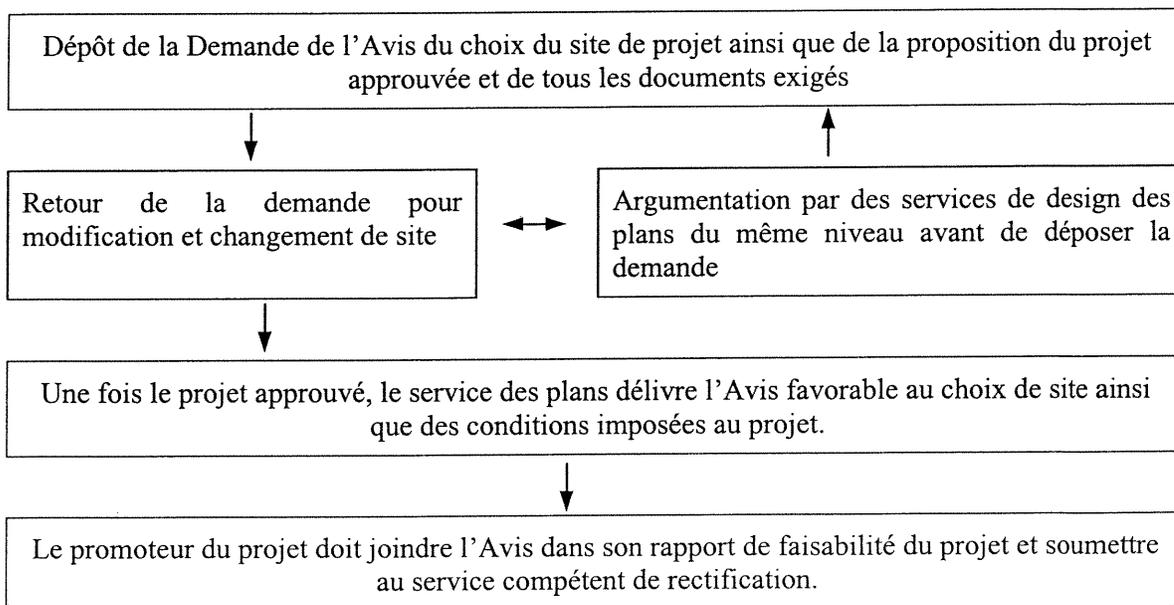
(Extraits)

Principes:

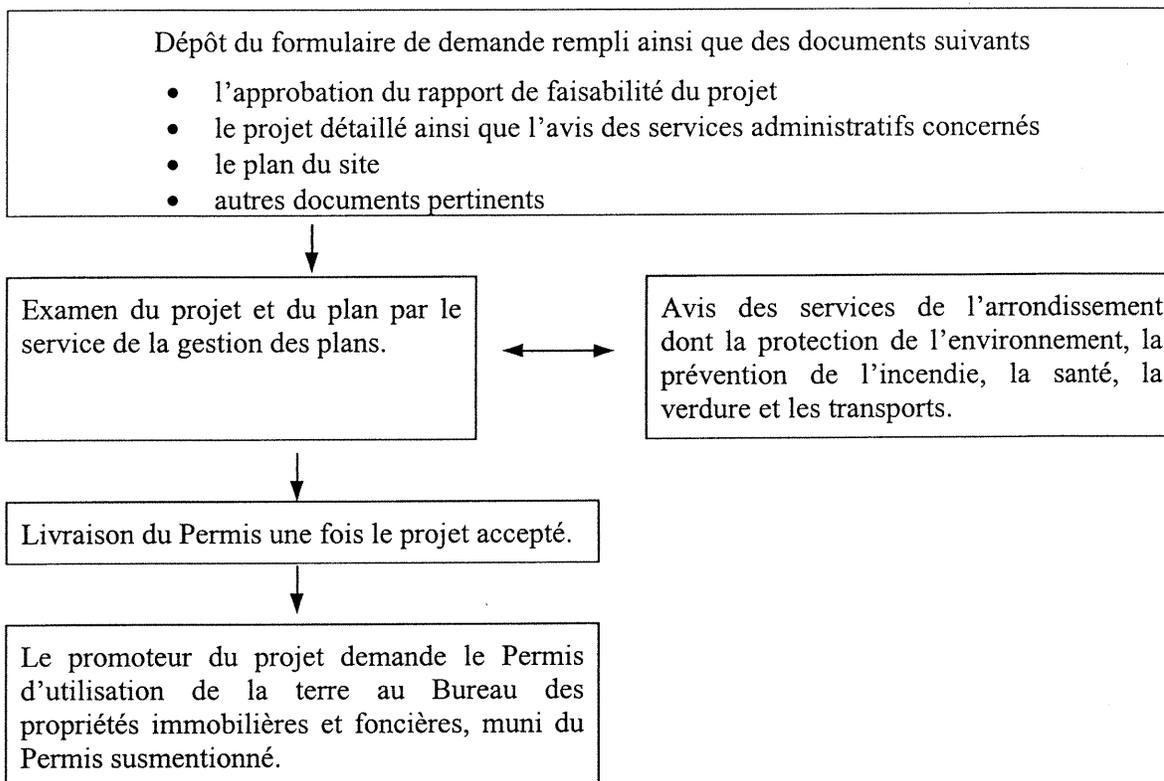
- Les devises de travail: Agir conforme à la loi, se conduire avec pudeur, améliorer la performance et servir de son mieux.
- La transparence des arguments, des procédés, des identités des agents, des décisions et des canaux de plaintes.
- Les mesures de l'anti-corruption: A) punir les agents qui mangent chez les clients ou acceptent des cadeaux des promoteurs de projet. B) punir ceux qui n'appliquent pas les loi et règlements; C) recruter des observateurs bénévoles pour assurer la surveillance sociale.

Procédures :

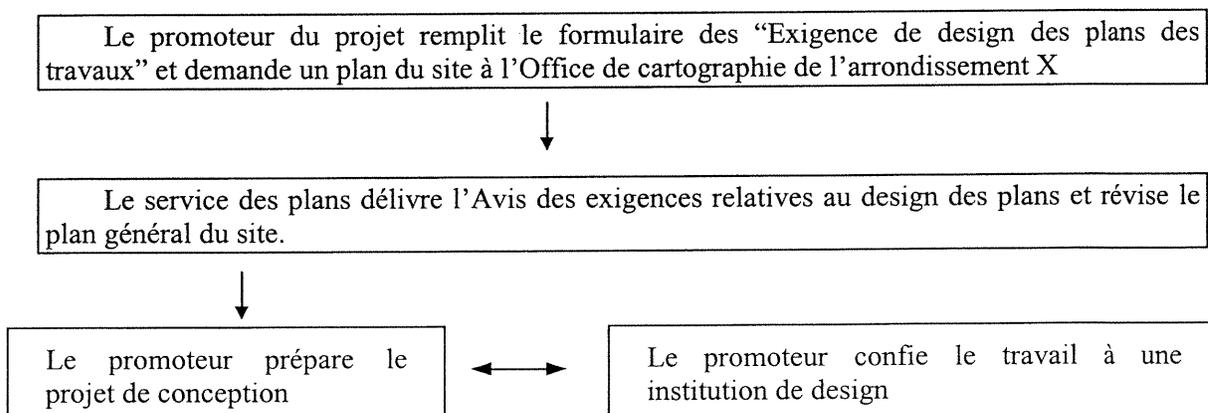
1. Demande de l'Avis du choix du site.

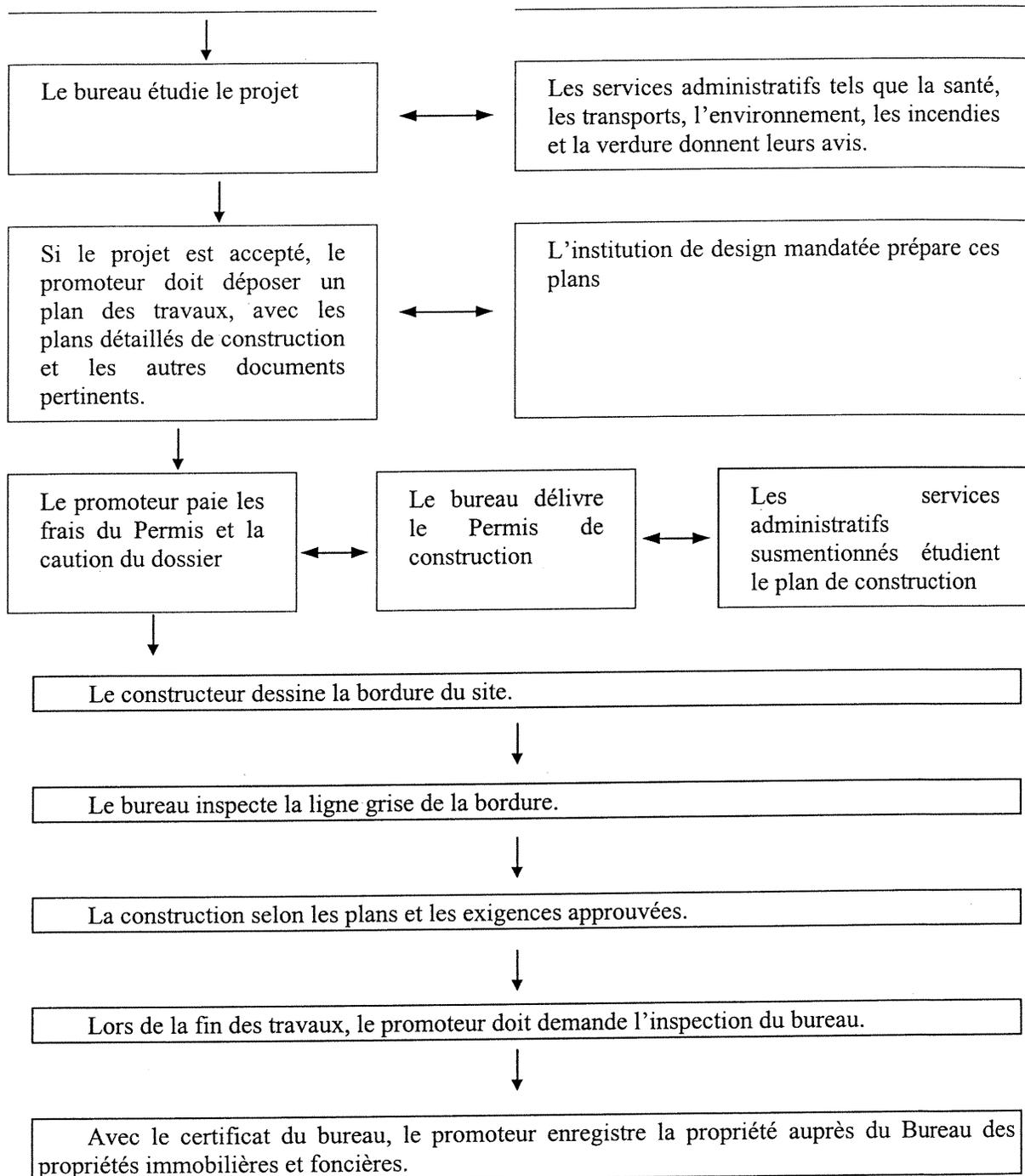


## 2. Demande du Permis de planification du site de projet.



## 3. Demande du Permis de travaux sur le site choisi.





## ANNEXE 2. QUESTIONS CONDUCTRICES DES ENTREVUES

- I. Comment procéder à la prise de décision du déménagement de l'usine? (procédure, instances impliquées, définition des pouvoirs et des obligations...)
- II. Quels sont les normes et les ressources engagés dans un tel processus? (règlements, lois, technologie, expertise, savoir, relations formelles et informelles...)
- III. Comment les agents participants jugent-ils leur propre compétence et celle des autres dans la décision?
- IV. Comment interprètent-ils les conditions et les résultats des actions entreprises au moment de la décision? Pourquoi agissent-ils ainsi et non autrement?
- V. Comment voient-ils les rapports de force entre leur propre organisation et les autres?
- VI. Quelles stratégies ont-ils adoptées pour négocier leur position avec les autres organisations?
- VII. Comment les contradictions discursives et les conflits sociaux sont-ils vécus et gérés par les agents de gestion?
- VIII. Quelle est la politique générale du pays relative au projet?

## ANNEXE 3

## LISTE DES INTERVENANTS

- Agent Usine :** L'agent qui représentait l'Usine était le directeur adjoint de l'Usine. Il a également occupé le poste de directeur adjoint du Comité de travail chargé du projet. Il a participé à tout le processus de 1975 en 1994. Il a participé en personne à l'élaboration du projet, aux contacts avec l'administration publique. Donc, le récit de la décision qu'il nous a raconté constitue la base pour synchroniser d'autres récits plus fragmentaires.
- Agent Société :** L'agent de la Société était l'un des responsables de la compagnie qui était le responsable principal du Comité de travail. Bien qu'il n'ait pas participé au travail quotidien du Comité, il a suivi de près l'évolution du processus et participé à toutes les réunions interorganisationnelles. Surtout, il représentait la Société et l'Usine dans les négociations sur le budget et la date.
- Agent Bureau :** L'agent du Bureau était un responsable du Département de planning et de développement (DPD). Il a assisté, notamment en T2, la Société et l'Usine dans les négociations avec la mairie. Son entrevue nous a permis de comprendre mieux l'évolution du statut du Bureau dans la réforme de l'administration publique.
- Agent Urbanisme :** C'est un chargé de mission qui a participé au processus du choix du site. Il nous a parlé du rôle du service dans un tel processus. Il nous a fourni notamment des arguments de l'Urbanisme Shanghai sur le premier site.
- Agent Environnement :** L'agent de l'Environnement de Shanghai était un chef de service qui a suivi le dossier de l'Usine. Il nous a expliqué la position du service sur le choix du site. Son récit nous a également éclairé les relations que le service entretenait avec les autres services de la mairie et avec les entreprises industrielles.
- Agent Santé publique :** L'entrevue avec l'agent de la Santé publique était court mais instructive. Nous avons abordé notamment les raisons du refus du premier site, ainsi que le rôle du service dans le nouveau contexte social.
- Agent Commission planification :** C'est un chargé de mission qui s'occupait de l'examen des demandes soumises. Personnellement, il n'a pas étudié le dossier de l'Usine, mais il était au courant de cette affaire. L'entrevue avec lui nous a permis notamment de comprendre les préoccupations de la commission dans l'examen des projets de développement de la ville.

**Agent Commission construction** : C'est un chef de section à la commission. L'entrevue avec lui nous a éclairé notamment les négociations entre la mairie et la Société-Usine sur le budget et sur la date. Le dossier de l'Usine lui a été soumis après que le plan technique a été élaboré.

**Agent Commission économique** : L'agent en question était un responsable de section. L'entrevue a été très courte, car sur de nombreux points, la compétence de la commission dans un tel processus était superposée avec celles des autres commissions. Nous l'avons interrogé notamment sur la position de la mairie sur le développement économique et urbain de la ville.

**Agent Audit national** : L'entrevue avec l'audit national se limitait uniquement au procédure menant à l'obtention du permis de construction de l'Usine. Il nous a expliqué, avec beaucoup de réserve, les circonstances du refus et de la livraison du permis.

**Agent Urbanisme de l'arrondissement X** : L'agent était un chargé de mission qui a traité la demande de l'Usine sur le deuxième choix. Il nous a longuement expliqué la différence entre les normes et la pratique dans le traitement du dossier et la position du service dans le système de l'administration publique.

Les « **Agents Spécialistes** » sont venus de différents secteurs de l'administration publique de la municipalité, d'entreprises d'État et des instituts de recherches en sciences sociales. Les entrevues avec eux se sont déroulées en général de façon « informelle ». La durée variait beaucoup d'une personne à l'autre, selon leur disponibilité. En général, ce sont des connaissances ou les amis des amis. Le caractère informel de ces entrevues nous a donné une interprétation très proche de la perception de la réalité locale par les agents.