



## Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique

La référence pour comprendre l'action publique

# STRUCTURATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

*Louis Demers, Professeur  
École nationale d'administration publique  
[louis.demers@enap.ca](mailto:louis.demers@enap.ca)*

La structuration des organisations publiques peut se définir comme la constitution, au fil du temps, de leurs modes d'organisation. Le mot constitution revêt ici trois sens distincts qu'il importe de conjuguer pour rendre compte adéquatement de la structuration des organisations publiques.

Le premier sens est celui de l'« [a]ction d'établir légalement » (Le Petit Robert, 1993). Une organisation publique naît en effet de la décision d'un législateur de la créer (Barrette, 1993). La mise sur pied d'une organisation publique vient en général répondre à un problème jugé d'ordre public par les dirigeants d'un État. À la différence d'une organisation privée, une organisation publique est dotée d'une mission et de pouvoirs qui sont stipulés dans sa loi constitutive. Elle est en outre soumise à des lois qui s'appliquent à l'ensemble du secteur public. Ces lois visent notamment la gestion des ressources matérielles et financières et les conditions de travail des membres de l'organisation autres que celles qui font l'objet d'ententes négociées avec un syndicat ou une association professionnelle. Puisqu'il est parfois nécessaire de revoir une ou plusieurs lois afin de modifier l'organisation formelle de l'État ou d'un de ses secteurs d'intervention, comme l'emploi, l'éducation ou la santé, ces modifications doivent parfois passer par des réformes majeures plutôt que par des ajustements à la marge. Au Québec, l'adoption de la Loi sur l'administration publique, en 2000, illustre cette réalité (Côté, 2006).

La *constitution* est aussi la « [m]anière dont une chose est composée » (Le Petit Robert, 1993). Cette dimension de la structuration renvoie à l'organisation formelle d'une organisation publique (Barrette, 1993; Gélinas, 2003). C'est le domaine de l'organigramme, des règles et des descriptions de fonctions. Ces dernières indiquent la nature des tâches attendues des titulaires de postes qui composent l'organisation. L'organigramme précise de son côté dans quelle unité ces différents postes sont regroupés et de quelle unité plus large cette unité relève et ainsi de suite jusqu'au sommet de l'organisation qu'occupe sa direction (Gulick, 1937). Divers mécanismes de coordination latéraux, formalisés ou non, contribuent à assurer la cohésion d'ensemble de l'organisation : comités de direction, groupes de travail, équipes de projet et autres (Galbraith, 1994; Mintzberg, 1982). Quant aux règles formelles, elles précisent les gestes à poser ou à éviter dans des situations types.

On emploie souvent le mot *structure* pour désigner une organisation dans son ensemble et *structures* pour parler de la division du travail et des mécanismes de coordination en son sein (Barrette, 1993; OCDE, 2005). La structuration des organisations publiques ne se limite toutefois pas à ajouter, retirer, remplacer ou modifier des structures dans les deux sens précédents. C'est ce que met en relief le troisième sens du terme *constitution*, soit l'« [a]ction de constituer un ensemble; son résultat » (Le Petit Robert, 1993). Ce sens ajoute aux précédents l'idée centrale, et souvent minimisée,

## STRUCTURATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

qu'une organisation est un système social qui se structure dans le temps et dans l'espace et qu'au cours des activités de ses membres, elle se transforme (Éraly, 1988; Giddens, 1987). En d'autres termes, les façons de faire prévalant au sein d'une organisation publique sont produites au fil des actions et des interactions de ses dirigeants, mais aussi de ses gestionnaires et de son personnel (Blau, 1963). Alors que la constitution formelle d'une organisation indique ce à quoi elle est censée servir et comment elle est organisée pour y parvenir, sa structuration réelle fait nécessairement appel à l'autonomie de son personnel, ne serait-ce que pour composer avec les situations imprévues, un contexte spatiotemporel particulier, l'évolution des demandes des « clients » de l'organisation et les exigences parfois contradictoires des règles en vigueur (Lipsky, 1980).

Ce qui contribue à structurer une organisation publique, c'est donc sa mission, sa division formelle du travail et ses règles officielles, mais seulement dans la mesure où les membres de l'organisation y font appel dans leurs activités quotidiennes. Ils peuvent prendre appui sur d'autres assises pour agir collectivement. Il peut notamment s'agir de technologies (Barley, 1986; Dunleavy et autres, 2005), de normes qu'ils se sont données et auxquelles ils adhèrent (Kaufman, 1960), de rapports de pouvoir au sein de l'organisation (Crozier, 1963) ou de la nécessité de coopter des élites locales (Selznick, 1949).

Certaines règles du jeu auxquelles sont soumises les organisations publiques leur sont imposées en raison de leur appartenance au secteur public. L'organisation publique idéaltypique se distingue de l'organisation privée par le fait que ses extrants sont souvent plus difficilement mesurables (Frumkin et Galaskiewicz, 2004) et que sa survie ne dépend pas tant de sa capacité à attirer et à retenir des clients que de la volonté des autorités dont elle relève de lui allouer un budget. Ces autorités détiennent donc le pouvoir d'imposer leur conception de la manière légitime de s'organiser à l'ensemble des organisations d'un champ donné. Le fait que les services publics doivent être accessibles à l'ensemble de la population du territoire concourt également à uniformiser les structures des organisations publiques. En conséquence, les organisations publiques qui composent un champ d'intervention de l'État affichent souvent une grande uniformité de forme (Meyer et Rowan, 1991). Les réformes successives du système québécois de la santé et des services sociaux depuis 1970, dont la dernière en date a vu la création de 95 centres de santé et de services sociaux couvrant l'ensemble du territoire québécois, témoignent de ce phénomène.

Or, même lorsque les organisations publiques sont enserrées dans un faisceau étroit d'obligations et de contraintes réglementaires ou institutionnelles, leurs membres conservent une part d'autonomie dans l'exécution des tâches qui leur sont confiées. Un ordre local existe (Friedberg, 1997) et il rend possibles l'adaptation des prescriptions générales aux conditions locales et l'innovation (Alter, 2000; Blau, 1963).

### Une perspective historique

La manière dont les organisations publiques se structurent dans le temps et dans l'espace dépend aussi de la représentation du rôle de l'État promue dans une société et des manières jugées légitimes de s'organiser dans le secteur public à une époque donnée. La structuration des organisations publiques est donc liée à la place qui leur est dévolue dans l'offre des services publics.

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, plusieurs pays occidentaux ont réformé leur secteur public en mettant sur pied des appareils bureaucratiques, c'est-à-dire des organisations au champ de compétence clairement circonscrit, constituées en une hiérarchie d'autorité, formées d'employés compétents,

## STRUCTURATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

recrutés par concours qui poursuivent une carrière et dont la sécurité d'emploi vise à leur permettre d'appliquer de manière impartiale des règles universelles (Weber, 1922; Wilson, 1887).

Même imparfaites, les bureaucraties réelles offraient de larges gains de fiabilité et de rendement comparativement aux organisations népotistes et mal gérées qui les précédaient. Elles représentaient, aux yeux des réformateurs qui militaient pour leur instauration, un vecteur de progrès pour la société (Shafritz et Hyde, 2007, p. 3-15). Au Québec, ce mouvement réformiste ne s'est affirmé qu'avec la Révolution tranquille, au début des années 1960 (Gow, 1979).

L'élargissement progressif du rôle de l'État au cours du XX<sup>e</sup> siècle, notamment à l'occasion de la Seconde Guerre mondiale et de l'avènement de l'État-providence qui lui a succédé, a entraîné l'accroissement du nombre d'organisations publiques et de leur taille. Après une période d'optimisme quant à la capacité de l'État à changer la société, la légitimité de ses interventions a fait l'objet de critiques croissantes compte tenu de leur omniprésence, de leur coût et des doutes qui ont commencé à planer sur leur efficacité réelle (Crozier, 1970; Shafritz et Hyde, 2007, p. 175-188). D'instruments de progrès, les organisations publiques en sont ainsi venues à être perçues, à tort ou à raison, comme des entités lentes, tatillonnes, inflexibles, insensibles aux besoins de leurs usagers, respectueuses des règles plus que des buts qu'elles devaient atteindre (Merton, 1940), enfermées dans un cercle vicieux bureaucratique (Crozier, 1963) et menées par des dirigeants poursuivant la maximisation de leur budget<sup>1</sup> (Niskanen, 1971).

C'est toutefois avec l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne et de Ronald Reagan aux États-Unis que l'État-providence sera réellement remis en cause et, dans cette foulée, que les bureaucraties publiques seront vilipendées. Sur la prémissse que les organisations privées, soumises à la discipline du marché, étaient nécessairement plus sensibles aux demandes de leurs clients et plus alertes pour y répondre, des secteurs entiers du secteur public ont été cédés au secteur privé.

Sur le plan des idées, cette attitude favorable envers le privé alimentera le courant de la nouvelle gestion publique dont l'ouvrage *Reinventing Government* de Osborne et Gaebler (1992) s'est avéré l'un des fers de lance. Principalement influent dans les pays anglo-saxons, le *new public management* a été mis à profit pour faire éclater le mode dominant de prestation des services publics, celui de la bureaucratie publique placée sous l'autorité directe d'un ministre. Une myriade de formes hybrides ont ainsi vu le jour ou pris de l'ampleur : agences, partenariats public-privé (Télescope, 2005), recours aux organismes communautaires et aux entreprises d'économie sociale et privatisation partielle (contractualisation) ou complète (retrait de l'État) de services jusque-là offerts par des organisations publiques (Kernaghan, Marson et Borins, 2001; Newman, 2001; OCDE, 2005).

Cette délégation accrue des services publics au profit de partenaires privés ou publics s'est accompagnée d'une nette intensification des mesures de contrôle exercées par l'État ou par des organismes de régulation sur les prestataires de services publics. On a ainsi pu qualifier notre époque de société de l'audit (Power, 1997). La gestion par résultat, la reddition de comptes, les mécanismes d'agrément et de certification ainsi que le mouvement des résultats probants en santé illustrent le remplacement partiel de l'autorité hiérarchique et des règles administratives comme modes par

<sup>1</sup> L'influence de ces idées ne prouve pas qu'elles aient toujours été fondées empiriquement. Lorsqu'elle a fait l'objet d'études rigoureuses, la comparaison de l'efficacité des organisations publiques et privées n'a pas révélé d'avantage net pour une forme ou pour l'autre (Goodsell, 2004). De la même façon, les études qui ont tenté de vérifier l'hypothèse du bureaucrate cherchant à maximiser son budget ont donné des résultats contradictoires (Blais et Dion, 1991).

## STRUCTURATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

excellence de régulation des services publics par un éventail de modalités jugées plus efficaces ou plus légitimes, notamment dans les organisations professionnelles (Mintzberg, 1989 et 1982).

L'une des mesures de la nouvelle gestion publique les plus mises en pratique consiste à confier à des agences des mandats limités et, partant, plus faciles à évaluer. Le recours à cette « structure » peut s'avérer efficace lorsqu'il s'agit d'offrir des services ponctuels et précis, par exemple la délivrance d'une carte ou d'un permis. Il en va autrement pour trouver des solutions aux problèmes complexes et parfois inextricables auxquels se heurtent les États : développement intégré de quartiers défavorisés, lutte contre le terrorisme, amélioration de la continuité des services aux personnes âgées fragiles, intégration des personnes immigrantes, lutte contre le décrochage scolaire, réduction des gaz à effet de serre, etc.

Apporter des réponses à ces problèmes dépasse la mission d'une seule organisation. Cela requiert plutôt une action collective qui met à contribution des acteurs disséminés dans un large éventail d'organisations publiques et privées, à but lucratif ou non (Bardach, 1998; Chisholm, 1989; Dupuis et Farinas, 2009). Le concept de réseau a gagné en popularité depuis les années 1990 pour rendre compte de ces phénomènes de structuration des activités menées par des parties interdépendantes (Powell, 1991; Thompson, 2003).

Ainsi, après qu'eut prédominé un modèle hiérarchique de l'organisation des services publics et qu'il eut partiellement fait place à un modèle inspiré de la sphère privée, il serait judicieux d'adopter un mode d'organisation en réseau qui fasse appel à la confiance et au partage de normes d'action entre partenaires engagés dans une entreprise commune. Ce récit de l'évolution de la structuration des modes de prestation des services publics est toutefois simplificateur. D'une part, cette séquence hiérarchie-marché-réseau néglige le fait que l'on a toujours recouru, à des degrés divers, à ces trois modes de structuration. D'autre part, elle dissimule la variété des mécanismes de coordination qui peuvent servir à structurer l'organisation des services (Grandori, 2001; Grandori et Soda, 1995).

Que nous réserve l'avenir? Pour certains, les organisations publiques continueront d'afficher les traits bureaucratiques dépeints par Weber (Meier et Hill, 2005) du fait que la bureaucratie demeure une façon fiable et efficace d'offrir des services publics (Goodsell, 2004). Pour d'autres, le futur des organisations publiques se situe dans la gouvernance de l'ère numérique (Dunleavy et autres, 2005). Grâce aux technologies de l'information et de la communication, il serait en effet possible de faciliter l'accès aux services publics et d'améliorer leur cohérence, cohérence mise à mal par la multiplication des agences et des partenariats, tout en évitant un retour à une bureaucratisation contre-productive (Dunleavy et autres, 2005).

## Bibliographie

- Alter, N. (2000). *L'innovation ordinaire*, Paris, Presses universitaires de France.
- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington D.C., Brookings Institution.
- Barley, S. (1986). « Technology as an Occasion for Structuring: Evidence from Observations of CT Scanners and the Social Order of Radiology Departments », *Administrative Science Quarterly*, vol. 31, n° 1, p. 78-108.
- Barrette, M. (1993). « Les structures de l'administration », dans J. I. Gow et autres, *Introduction à l'administration publique : une approche politique*, édition mise à jour, Boucherville, Gaëtan Morin, p. 78-99.

## STRUCTURATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

- Blais, A. et S. Dion (1991). *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Blau, P. M. (1963). *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, édition revue, Chicago, University of Chicago Press.
- Chisholm, D. (1989). *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press.
- Côté, L. (2006). « L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la Loi sur l'administration publique », *Administration publique du Canada*, vol. 49, n° 1, p. 1-22.
- Crozier, M. (1970). *La société bloquée*, Paris, Seuil.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- Dunleavy, P. et autres (2005). « New Public Management is Dead-Long Live Digital-Era Governance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n° 3, p. 467-494.
- Dupuis, A. et L. Farinas (2009). « L'ajustement mutuel dans le fonctionnement organique du système multi-organisationnel d'aide et de services aux sans-abri de Montréal », *Administration publique du Canada*, vol. 32, n° 1, p. 23-49.
- Éraly, A. (1988). *La structuration de l'entreprise : la rationalité en action*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Friedberg, E. (1997). *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Seuil.
- Frumkin, P. et J. Galaskiewicz (2004). « Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, n° 3, p. 283-307.
- Galbraith, J. R. (1994). *Competing with Flexible Lateral Organizations*, 2<sup>e</sup> éd., Reading, Addison-Wesley.
- Gélinas, A. (2003). *L'administration centrale et le cadre de gestion : les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Giddens, A. (1987). *La constitution de la société*, Paris, Presses universitaires de France.
- Goodsell, C. T. (2004). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 4<sup>e</sup> éd., Washington D.C., CQ Press.
- Gow, J. I. (1979). « L'évolution de l'administration publique du Québec, 1867-1970 » dans É. Cloutier et D. Latouche (dir.), *Le système politique québécois*, Montréal, Hurtubise HMH, p. 89-104.
- Grandori, A. (2001). *Organization and Economic Behavior*, New York et Londres, Routledge.
- Grandori, A. et G. Soda (1995). « Inter-firm Networks: Antecedents, Mechanisms and Forms », *Organization Studies*, vol. 16, n° 2, p. 183-214.
- Gulick, L. (1937). « Notes on the Theory of Organization », dans L. Gulick et L. Urwick (dir.), *Papers on the Science of Administration*, New York, New York Institute of Public Administration, p. 1-45.
- Kaufman, H. (2006 [1960]). *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*, Washington D.C., Hopkins Fulfillment Service.
- Kernaghan, K., B. Marson et S. Borins (dir.) (2001). *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
- Le Petit Robert (1993). *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Dictionnaires Le Robert.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.

## STRUCTURATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

- Meier, K. J. et G. C. Hill (2005). « Bureaucracy in the Twenty-First Century », dans E. Ferlie, L. Lynn Jr et C. Pollitt (dir.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, p. 51-71.
- Merton, R. K. (1940). « Bureaucratic Structure and Personality », *Social Forces*, vol. 18, p. 560-568.
- Meyer, J. W. et B. Rowan (1991). « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », dans W. W. Powell et P. J. DiMaggio (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, p. 41-62.
- Mintzberg, H. (1989). *Le management : voyage au centre des organisations*, 2<sup>e</sup> éd. revue et corrigée, Paris, Éditions d'Organisation.
- Mintzberg, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation, Montréal, Éditions Agence d'Arc.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, Londres, Sage.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Hawthorne, Aldine de Gruyter.
- OCDE (2005). *Moderniser l'État : la route à suivre*, Paris, OCDE.
- Osborne, D. et T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Plume.
- Powell, W. O. (1991). « Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization », dans G. Thompson et autres (dir.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, Londres, Open University, Sage, p. 265-276.
- Power, M. (1997). *La société de l'audit : l'obsession du contrôle*, Paris, La Découverte.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations*, Berkeley, University of California Press.
- Shafritz, J. M. et A. C. Hyde (2007). *Classics of Public Administration*, 6<sup>e</sup> éd., Boston, Thomson Wadsworth.
- Télescope (2005). *Les partenariats public-privé*, vol. 12, n° 1.
- Thompson, G. F. (2003). *Between Hierarchies and Markets. The Logic and Limits of Network Forms of Organization*, Oxford, Oxford University Press.
- Weber, M. (1978, [1922]). *Economy and Society*, vol. 2, Berkeley, University of California Press.
- Weber, M. (1971, [1922]). *Économie et société*, vol. 1, Paris, Plon.
- Wilson, W. (1887). « The Study of Administration », dans J. M. Shafritz et A. C. Hyde (2007), *Classics of Public Administration*, 6<sup>e</sup> éd., Boston, Thomson Wadsworth, p. 16-27.

---

REPRODUCTION	La reproduction totale ou partielle des définitions du <i>Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> est autorisée, à condition d'en indiquer la source.
POUR CITER	Demers, L. (2012). « Structuration des organisations publiques », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), <i>Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> , [en ligne], <a href="http://www.dictionnaire.enap.ca">www.dictionnaire.enap.ca</a>
INFORMATION	Pour information veuillez consulter <a href="http://www.dictionnaire.enap.ca">www.dictionnaire.enap.ca</a>
DÉPÔT LÉGAL	Bibliothèque et Archives Canada, 2012   ISBN 978-2-923008-70-7 (En ligne)