

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LES CONFIGURATIONS BUREAUCRATIQUES À L'ÉPREUVE. BUREAUCRATIES
MÉCANISTE, PROFESSIONNELLE ET HYBRIDITÉ DANS L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE AU QUÉBEC.
LE CAS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ À L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE
COMME EXIGENCE PARTIELLE DE LA
MAÎTRISE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE (RECHERCHE)
ANALYSE ET DÉVELOPPEMENT DES ORGANISATIONS

PAR
SYLVIE GOUPIL
GOUS31555805

LE 29 AOÛT 2019

RÉSUMÉ

Le mémoire porte sur la mise à l'épreuve des configurations bureaucratiques qui font partie intégrante de la théorie d'Henry Mintzberg portant sur la structure des organisations. L'étude porte sur l'analyse de la structure du ministère québécois des Affaires municipales et de l'Habitation, cette analyse étant appuyée par des entrevues menées auprès de professionnels et gestionnaires du sous-ministériat aux territoires. L'auteure veut montrer que la distinction faite par Mintzberg entre bureaucraties mécaniste et professionnelle, en particulier la catégorisation de bureaucratie mécaniste qu'il attribue au secteur public, ne permet pas de bien saisir la complexité organisationnelle dans l'administration publique,

Il appert que les transformations organisationnelles des bureaucraties s'étant effectuées dans le contexte de la Nouvelle gestion publique, sont susceptibles de mettre en question la classification mintzbergienne. C'est ce à quoi l'auteure s'emploie dans son analyse qui la conduit à une mise à jour du modèle de Mintzberg. Pour ce faire, elle a recours à différents concepts comme ceux d'hybridité, de bureaucratie de guichet ainsi qu'à l'élargissement de la notion de professionnel.

L'analyse permet de conclure que la structure du ministère étudié ne peut être associée à une configuration en particulier. Elle met plutôt au jour une forme d'hybridité qui s'expliquerait parce que l'organisation doit composer avec des forces centripètes et centrifuges, en référence à la dynamique entre les directions centrales et les directions régionales.

Mots clés : Bureaucratie, Bureaucratie mécaniste, Bureaucratie professionnelle, Bureaucratie de guichet, Hybridité organisationnelle, Professions, Profession à pratique prudentielle

REMERCIEMENTS

Entreprendre des études de maîtrise, avec recherche, lorsqu'on occupe deux emplois dont l'un à temps plein et l'autre comme chargée de cours à l'Université, n'est pas chose facile. Le problème qui se pose est celui du maintien de la cohérence dans le temps, puisque la recherche, le traitement des résultats et la rédaction ne se font pas en continue.

Au cours de ces années, j'ai pu compter sur le soutien de Madame Stéphanie Gagnon qui a dirigé ce mémoire. Elle a su m'aider à garder le cap, de la présentation du sujet et ce, jusqu'aux dernières relectures en posant les bonnes questions pour contribuer à la cohésion de l'analyse. Je l'en remercie.

Je remercie aussi Madame Michèle Charbonneau et Monsieur David Talbot, évaluateurs du projet de mémoire pour leurs commentaires judicieux.

Je dédie aussi mes remerciements à toutes les personnes du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation qui ont permis que cette étude soit réalisée, autant sur le plan de l'obtention de l'autorisation ministérielle qu'en acceptant gracieusement d'y participer.

Enfin, je tiens à mentionner que les droits de scolarité ont été remboursés par le programme de mise à jour des connaissances, volet scolarité, pour les personnes chargées de cours de l'Université du Québec à Montréal, ce qui a été fort apprécié de ma part.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	ii
REMERCIEMENTS.....	iii
LISTE DES TABLEAUX.....	viii
LISTE DES ACRONYMES.....	ix
INTRODUCTION LES CONFIGURATIONS BUREAUCRATIQUES ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU QUÉBEC.....	10
La bureaucratie dans l'administration publique.....	10
Complexification des modèles bureaucratiques avec le phénomène de la NGP.....	13
Essor du modèle professionnel.....	16
1. BUREAUCRATIE ET PROFESSIONS, THÉORIES ET MODÈLES.....	24
1.1 Sur la bureaucratie.....	24
1.1.1 La théorie de la bureaucratie et les configurations structurelles...	24
1.1.1.1 Bureaucratie mécaniste et structure divisionnalisée.....	25
1.1.1.2 Bureaucratie professionnelle et adhocratie.....	28
1.1.2 Évolution du modèle bureaucratique, archétype et hybridité.....	30
1.1.2.1 Les modèles en contexte.....	30
1.1.2.2 Archétype.....	33
1.1.2.3 Hybridité.....	36
1.1.3 La bureaucratie de guichet.....	40

1.2	Professions et bureaucratie.....	45
1.2.1	La notion de profession : deux grands courants.....	47
1.2.2	Les professionnels dans la bureaucratie : la question de l'autonomie.....	50
2.	LE CADRE D'ANALYSE DE MINTZBERG.....	57
2.1	Le fonctionnement de l'organisation.....	57
2.1.1	Les mécanismes de coordination.....	58
2.1.2	Les composantes.....	59
2.1.3	L'organisation comme système de flux.....	61
2.2	Les paramètres de conception.....	64
2.2.1	La conception des postes.....	64
2.2.2	La conception de la superstructure.....	66
2.2.3	La conception des liens latéraux.....	67
2.2.4	La conception du système de prise de décision.....	69
2.3	Les facteurs de contingence.....	70
2.3.1	Les facteurs de contingence internes : Âge, taille et système technique.....	71
2.3.2	Les facteurs de contingence externes : environnement et pouvoir.....	75
3.	MÉTHODOLOGIE.....	80
3.1	Stratégie de recherche.....	80
3.2	Choix de l'organisation.....	82
3.3	Collecte des données.....	83
3.4	Analyse des données.....	86

4. ANALYSE DE LA STRUCTURE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION.....	88
4.1 Présentation du ministère.....	88
4.2 Le fonctionnement du MAMH.....	91
4.2.1 Les mécanismes de coordination	91
4.2.2 Les composantes.....	98
4.2.3 Les systèmes de flux.....	102
4.3 Les paramètres de conception du MAMH.....	105
4.3.1 La conception des postes.....	106
4.3.2 La conception de la superstructure.....	108
4.3.3 La conception des liens latéraux.....	109
4.3.4 La conception du système de prise de décision.....	110
4.4 Les facteurs de contingence du MAMH.....	112
4.4.1 Les facteurs de contingence internes :	
Âge, taille et système technique.....	112
4.4.2 Les facteurs de contingence externes :	
environnement et pouvoir.....	114
5. ANALYSE COMPLÉMENTAIRE : HYBRIDITÉ, BUREAUCRATIE DE GUICHET ET PROFESSIONS.....	123
5.1 L'hybridité comme forme organisationnelle.....	123
5.1.1 Les pistes d'analyse à suivre.....	124
5.1.2 L'hybridité au MAMH.....	126
5.2 La bureaucratie de guichet au MAMH.....	128
5.2.1 Défis liés aux fonctions du MAMH : offre de services et environnement.....	129
5.2.2 La marge de manœuvre des directions régionales.....	131
5.2.3 Une gouvernance professionnelle?.....	134

5.3	Les professionnels du MAMH.....	137
5.3.1	Les caractéristiques sociodémographiques des professionnels interrogés.....	137
5.3.1	L'autonomie professionnelle.....	139
CONCLUSION DE L'HYBRIDITÉ COMME AGENCEMENT STRUCTUREL SPÉCIFIQUE.....		144
Récapitulatif.....		144
Réflexions complémentaires.....		150
APPENDICE A Organigramme de la direction centrale « A ».....		153
APPENDICE B Organigramme de la direction centrale « B ».....		154
APPENDICE C Organigramme de la direction régionale « A ».....		155
APPENDICE D Organigramme de la direction régionale « B ».....		156
APPENDICE E Guide d'entretien.....		157
BIBLIOGRAPHIE.....		159

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1 Le fonctionnement de l'organisation.....	66
Tableau 2.2 Les paramètres de conception de l'organisation.....	72
Tableau 2.3 Les facteurs de contingence et leur effet sur l'organisation.....	78
Tableau 2.4 Résumé des critiques du modèle de Mintzberg	80
Tableau 3.1 Récapitulatif des entrevues effectuées.....	86
Tableau 4.1 Nombre de professionnels par ministère au Québec au 31 mars 2018.....	96
Tableau 4.2 Caractéristiques de la structure du MAMH selon les configurations de Mintzberg.....	121

LISTE DES ACRONYMES

APIGQ	Association professionnelle des ingénieurs du Gouvernement du Québec
CAR	Conférence administrative régionale
CRÉ(S)	Conférence(s) régionales des élus
DGOR	Direction générale des opérations régionales
FARR	Fonds d'appui au rayonnement des régions
FCM	Fédération canadienne des municipalités
FDR	Fonds de développement régional
FDT	Fonds de développement des territoires
FQM	Fédération québécoise des municipalités
GPN	<i>Global Professional Network</i>
LANEQ	Les avocats et notaires de l'État québécois
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
LOVT	Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MEI	Ministère de l'Économie et de l'Innovation
MPB	<i>Managed Professional Business</i>
MRC	Municipalité régionale de comté
NGP	Nouvelle gestion publique
NSP	Nouveau service public
OBNL	Organisme à but non lucratif
OVT	Occupation et vitalité des territoires
SPGQ	Syndicat de professionnelles et professionnels du Gouvernement du Québec
SQRC	Secrétariat du Québec aux relations canadiennes
SRM	Secrétariat à la région métropolitaine
UMQ	Union des municipalités du Québec

INTRODUCTION

CONFIGURATIONS BUREAUCRATIQUES ET ADMINISTRATION PUBLIQUE AU QUÉBEC

La bureaucratie dans l'administration publique

La bureaucratie représente un élément auquel s'intéresse la théorie des organisations. Toutefois, les catégories construites pour l'appréhender semblent s'être quelque peu figées, notamment depuis les écrits de Mintzberg (1982, 2004) qui ont consacré deux grands modèles de bureaucratie. D'une part, le modèle dit mécaniste, dérivé des théories de Weber (1919), Fayol (1916) et Taylor (1911), est associé aux organisations dans lesquelles l'autorité hiérarchique est clairement établie du haut vers le bas. Chez Weber, qui s'est davantage intéressé à l'administration de l'État, ce modèle, aussi qualifié comme étant légal-rationnel, a notamment pour objectif d'assurer que la gestion des affaires publiques procède selon des normes clairement définies pour éviter la partisanerie. Dans la foulée d'Inkson (1970) et de Pugh (1969), Mintzberg a contribué à accoler l'étiquette de « *bureaucratie mécaniste publique* » aux structures de l'administration publique qui combinent flux de travail routinier et procédures de gestion du personnel, centralisées et formalisées (1982 : 290). D'autre part, le modèle dit professionnel s'applique dans les organisations qui « s'appuient, pour fonctionner, sur les compétences et le savoir de leurs opérateurs qui sont des professionnels » (1982 : 310). La standardisation des qualifications, fait en sorte que ces derniers jouissent d'une marge de manœuvre importante dans l'exercice de leurs fonctions. On rencontrerait le modèle professionnel principalement dans le secteur privé bien qu'il soit aussi présent dans les milieux de l'enseignement et de la santé, qu'on désigne au Québec comme étant le secteur parapublic.

Cette apparente sclérose du vocabulaire conceptuel est d'autant plus surprenante que sur le plan de la gestion, la bureaucratie a fait l'objet de plusieurs analyses ne se limitant pas à celles qui accompagnent la mise en place de la nouvelle gestion publique (NGP). Par exemple, Crozier et Friedberg (1977) ont contribué à montrer la complexité de l'organisation

bureaucratique, notamment par l'intermédiaire de la notion de pouvoir, qui comporte quatre dimensions interférant dans la structure : le pouvoir de la connaissance, la maîtrise des relations avec l'environnement, le contrôle de l'information et la maîtrise des règles organisationnelles (Crozier et Friedberg, 1977). Puis, avec la mise en place de la NGP, l'analyse se déplace graduellement vers un questionnement en tant que tel de l'efficacité de la bureaucratie. Les dix principes¹ mis de l'avant dans l'étude d'Osborne et Gaebler en 1992 quant à la transformation du vieux modèle hiérarchique en un nouveau modèle de type entrepreneurial (Koven, 2009) ont contribué à systématiser une critique larvée de la bureaucratie de l'État, qui émerge durant la deuxième partie du XX^e siècle (Mazouz *et al.* 2004). Selon Bezes (*et al.*), les cinq grandes orientations sur lesquelles reposent les réformes entreprises au nom de la NGP se sont étroitement inspirées de ces principes. Ces orientations visent 1) la séparation des fonctions de conception stratégique des fonctions opérationnelles; 2) la création d'unités administratives autonomes (agences); 3) le recours aux mécanismes de marché; 4) le renforcement des responsabilités et de l'autonomie des échelons chargés de la mise en œuvre et 5) la mise en place d'une gestion par résultats (Bezes *et al.* 2011 : 295). Ces réformes contribuent à ébranler la structure classique de commandement basé sur un modèle formaliste d'autorité (De Munck, 2000). Ce modèle de gestion a tellement occupé l'espace administratif qu'il semble avoir eu une influence sur les recherches qui s'intéressent à la bureaucratie, plusieurs d'entre elles situant leur objet dans l'optique de l'effet de la NGP sur les organisations (Le Bianic, 2011/Dupuis et Farinas, 2010/Koven, 2009/Morris et Farrell, 2007/Bezes, 2005/Giauque, 2003). Il devient ainsi difficile de distinguer le véritable objet de recherche de ces travaux, comme si la théorie de la bureaucratie est en quelque sorte mise en retrait derrière le phénomène de la NGP.

¹ Les dix principes d'Osborne et Gaebler peuvent se résumer ainsi : Un gouvernement 1) Qui catalyse l'action, 2) Qui favorise la prise en charge des citoyens, 3) Qui met l'accent sur la compétition, 4) Qui favorise les organisations axées sur l'expérimentation et l'innovation, 5) Qui est orienté vers les résultats, 6) Qui met l'accent sur le service à la clientèle, 7) Qui favorise l'utilisation de nouvelles méthodes permettant de faire plus avec moins, 8) Qui met en place une planification stratégique pour anticiper les actions à mettre de l'avant, 9) Qui est décentralisé, 10) Qui est orienté vers le marché (Koven, 2009 : 149-150).

Quelle est la pertinence du modèle de Mintzberg pour permettre de saisir le déploiement de la structure bureaucratique dans l'administration publique au Québec? Supposant qu'il s'agirait d'une bureaucratie mécaniste, comme l'affirme Mintzberg, cette configuration peut-elle rendre compte de manière adéquate d'une structure qui comporte un nombre important de professionnels? Serait-elle devenue une bureaucratie professionnelle? Les développements subséquents à Mintzberg en théorie des organisations apportent-ils un meilleur éclairage quant à cette question? Peut-on trancher aussi aisément entre bureaucratie mécaniste et bureaucratie professionnelle? Les recherches sur l'hybridité et sur la bureaucratie de guichet offrent-elles une perspective de réponse satisfaisante à ce questionnement?

S'intéressant à la théorie de la bureaucratie ainsi qu'au phénomène professionnel au sein de la bureaucratie de l'administration publique, la présente étude a pour objectif de mettre à l'épreuve la configuration des bureaucraties : mécaniste ou professionnelle, élaborée par Mintzberg. Il s'agira d'examiner les limites de son applicabilité à l'analyse de l'administration publique qui comporte un nombre important de professionnels (Goupil et Monette, 2008/SPGQ, 2018) et déroge donc en partie du modèle envisagé par Mintzberg. Les recherches s'articulant autour de la notion d'hybridité ainsi que celles sur la bureaucratie dite de guichet, seront aussi mises à contribution pour évaluer leur applicabilité à l'étude des structures des ministères, dans une optique de dépassement de la dualité mintzbergienne. Peu de travaux (Jalette *et al*, 2012/Ferlie et Geraghty, 2005) se consacrent directement aux structures centrales qui sont, semble-t-il, présumées immuables au regard des formes décentralisées comme les agences, qui attirent davantage l'attention des études portant sur la bureaucratie, notamment la bureaucratie professionnelle (Bezes *et al*, 2011/ Ackroyd *et al*, 2007/Scheded, 2002). L'étude sera réalisée auprès de professionnels et de cadres travaillant à différents niveaux du ministère québécois des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).²

² Consulter la section méthodologie pour des précisions quant à ce choix.

Complexification des modèles bureaucratiques avec le phénomène de la NGP

Le modèle de Mintzberg prend en compte l'environnement de l'organisation mais sous la forme d'un certain nombre de variables prédéterminées (âge, taille, technologie, marché). L'influence des différents courants de pensée concernant la gestion des organisations ne constitue pas un facteur pouvant influencer la configuration de la structure selon ce modèle. Tel que mentionné précédemment, un certain nombre de recherches abordent l'analyse actuelle des organisations à travers le prisme de la NGP, tentant de préciser en quoi son déploiement contribue à la modification du type d'organisation bureaucratique. Au nombre des orientations centrales de la NGP mentionnées précédemment, Bezes *et al* posent que le principe central à retenir est celui de « la séparation entre les fonctions stratégiques de conception, de pilotage et de contrôle de l'État et les fonctions opérationnelles d'exécution et de mise en œuvre des politiques publiques » (2005 : 295), ce qui engendrerait une fragmentation des bureaucraties par la transformation de la structure hiérarchique de l'administration. Dans ce modèle, la dimension stratégique de développement des politiques demeure l'apanage des ministères tandis que les opérations sont confiées à des organismes qui bénéficient d'une certaine autonomie, associée à une reddition de comptes (Bezes *et al.* 2005). Demazière, Lessard et Morrissette (2013) abondent dans le même sens en soulignant, entre autres, que les mécanismes mis en œuvre par la NGP ont pour effet :

[...] la fragmentation des bureaucraties et leur ouverture aux demandes et exigences des usagers; la mise en concurrence des acteurs publics avec le secteur privé et l'externalisation des services : le renforcement des responsabilités et de l'autonomie des échelons mettant en œuvre l'action publique [ainsi que] la normalisation, voire la standardisation, des pratiques professionnelles par le recours aux données probantes et aux pratiques exemplaires (2013 : 7).

Paradoxalement, malgré un aspect anti-bureaucratique accompagnant la mise en œuvre de la NGP, ce processus générerait une certaine re-bureaucratiation, associée notamment à l'augmentation des ressources requises pour l'élaboration des mécanismes de suivi (Farrell et Morris, 2007 : 1578). Farrell et Morris ont qualifié cette structure résultant de la mise en

œuvre de la NGP comme étant de type néo-bureaucratique ou « bureaucratized market form » (2003 : 130), la fragmentation des modes de livraison des services publics nécessitant, en contrepartie, une tendance à l'augmentation du personnel au sein des organisations centrales pour assurer une cohérence structurelle.

D'autres chercheurs (Hoggett, 1996/Trosa, 2006) ont plutôt utilisé le vocable post-bureaucratique pour désigner le phénomène. Ainsi, les organisations « post-bureaucratiques » combinent trois dimensions : 1) Création d'unités administratives décentralisées et autonomes; 2) Création de marchés internes pour la prestation des services publics et recours à des prestataires privés; 3) Mise en place de mesures de la performance (Le Biannic, 2011 :308). Emery et Giaucque utilisent le terme pour « désigner des formes hybrides de construits institutionnels et organisationnels publics » (2016 : 37). Quel que soit le terme employé pour désigner le type d'organisation résultant de la NGP, ce qui ressort est qu'on assisterait le plus souvent « à la coexistence de mécanismes bureaucratiques classiques (centralisation des décisions, formalisme des procédures d'évaluation) avec des éléments d'innovation » (Le Biannic, 2011 : 308). Au nombre des effets de la NGP, on note, entre autres, une difficulté à identifier clairement les frontières entre certaines organisations, une augmentation de la complexité au sein même des organisations ainsi qu'une intensification du travail (Farrell et Morris, 2007 : 1578-1579).

Les conséquences de la mise en œuvre des mesures associées à la NGP seraient toutefois à géométrie variable car en dépit des réformes qu'elle imprime dans les organisations bureaucratiques, elle s'implante dans des administrations publiques qui ne sont pas figées dans le temps et qui « sont marquées en permanence par une multiplicité de transformations, relatives aux réglementations juridiques, aux dispositifs techniques, aux demandes des usagers, aux normativités professionnelles, etc. » (Demazière, Lessard, Morrissette, 2013 : 14). D'ailleurs si plusieurs études fournissent des données comparatives entre divers pays, « la variance dans l'application d'un projet de restructuration à l'intérieur d'une même administration publique a rarement été examinée » (Jalette, *et al* 2012 : 570). Il serait même possible d'observer des disparités à l'intérieur d'une même organisation, selon qu'on

s'intéresse à sa structure centrale ou à ses composantes régionales dont le personnel travaille en première ligne. En étudiant la question des réaménagements ministériels dans le cas du développement durable, Le Bourhis et Martinais ont noté que « les modèles et architectures envisagés montrent des conceptions plurielles à l'œuvre selon les régions concernées » (2014 : 226-227), notamment parce que « l'absence de directivité dans la mise en œuvre [...] accroît les marges de manœuvre des responsables des échelons déconcentrés » (2014 : 228), d'où l'intérêt porté par cette recherche à l'échelon régional du ministère étudié. Les études portant sur la bureaucratie dite de guichet (*street-level bureaucracy*) (Lipsky, 1980/Hupe, Hill, Buffat, 2015/Buffat, 2016), permettront d'alimenter la réflexion à cet égard.

Contrairement à ce qu'on pourrait croire de prime abord, il semble donc que l'implantation des principes de la NGP n'évince par entièrement les anciens référentiels. De plus, la NGP se voit à son tour remise en question. Sur le plan des pratiques, on assisterait à des formes d'hybridation entre ancien et nouveau modèles. Pour Emery et Giauque, les nouveaux référentiels « n'ont pas évincé les logiques traditionnelles de l'administration publique, ils sont venus s'y rajouter, sans que la question de leur articulation les uns par rapport aux autres ne soit thématifiée, ni par les autorités politiques, ni par les managers publics » (2014 : 27). Du point de vue normatif, certains proposent des formes hybrides reprenant d'anciens principes adaptés aux réalités actuelles, par exemple, le modèle du « nouveau service public » (Denhardt et Denhardt, 2003). Une étude portant sur le modèle bureaucratique de l'administration publique du XXI^e siècle ne peut donc faire l'économie d'une réflexion concernant les phénomènes d'hybridité structurelle. Le modèle de Mintzberg offre peu de matière à cet égard. L'auteur discute des structures hybrides dans trois pages de la conclusion de son ouvrage où il conçoit que les configurations identifiées peuvent servir de base « permettant de décrire les structures hybrides » (1982 : 413). Selon lui, l'existence d'hybrides ne remet pas en cause son modèle qui établit des catégories types, mais il semble que si ces hybrides devenaient trop nombreux, il faudrait alors « traiter les configurations comme des hybrides » (1982 : 414). Cela ne semble toutefois pas être le cas puisque

l'organisation recherche l'harmonie et tend donc à être attirée vers une configuration qui représente une ligne de force (1982 : 412).

Essor du modèle professionnel

La modulation des effets de la NGP, selon les groupes qui composent l'organisation, traverse une part importante de la littérature et ce, même si elle n'est pas posée de la même manière selon les auteurs. Plusieurs études s'intéressent plus spécifiquement aux conséquences de la NGP sur les professionnels, notamment les bureaucraties professionnelles (Ackroyd, *et al*, 2007/Bezes, *et al*, 2011/Sehested, 2016). Ce qui peut sembler ici relever d'un autre objet de recherche est pourtant lié à l'interrogation portant sur la structure bureaucratique. Le Bianic (2011) parle à ce sujet de mutations croisées des professions bureaucratiques et des organisations publiques sous l'effet de la NGP. Cette confluence entre deux types de configurations peut être envisagée comme une forme d'hybridité organisationnelle.³ Si l'ensemble des employés travaillant dans le secteur public subissent les contrecoups de la modernisation, notamment en ce qui a trait à la surcharge et à la complexité du travail, les groupes professionnels suscitent davantage l'intérêt des chercheurs parce qu'ils représentent la ressource dont le modèle de travail est au cœur même du principe initial de la bureaucratie. Mintzberg désigne la bureaucratie comme une formation « dirigée dans un but : l'internalisation des normes qui servent le client et qui coordonne le travail professionnel. [...] sa coordination [étant] assurée par des standards qui déterminent à l'avance ce qui doit être fait » (1982 : 311). Bien entendu, l'accomplissement d'un travail désigné comme étant de type professionnel ne signifie pas nécessairement qu'il soit effectué par des professionnels mais que le standard de professionnalisme est inscrit dans le principe même qui guide la bureaucratie. Chapoulié désigne ce principe sous le vocable du « modèle professionnel » qui est basé sur le « respect de règles morales dans l'exercice des activités présentées comme [étant] au service de " l'intérêt général " » (1973 : 89). Cette conception, qui contribue à la justification des professions établies, s'inscrit toutefois dans une représentation sociale qui

³ Voir à ce sujet la section 5.1 du chapitre cinq, *infra*. p. 123.

déborde les professions reconnues et qui réfère à ce qu'on définit comme un travail professionnel. Il ne semble pas fortuit de poser une relation entre structure bureaucratique et « modèle professionnel ». Sur le plan historique, on peut noter en Europe, vers la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle, un développement parallèle de l'organisation bureaucratique moderne dans l'administration de l'État, théorisée il y a un siècle par Weber, d'une part, et d'autre part, l'essor du mouvement de professionnalisation (Sapiro, 2006). Doray (*et al.*) notent que l'État a joué un rôle important dans la création des groupes professionnels, notamment par la consécration de certains d'entre eux « en leur accordant le monopole légal sur le droit d'exercer certaines pratiques ou sur l'usage réservé d'un titre professionnel » (2004 : 83). La montée de l'État-providence aurait d'ailleurs doublement contribué à la définition de ces groupes en élargissant le nombre d'institutions au sein desquelles le travail professionnel pouvait se déployer mais aussi en fournissant directement les conditions d'existence de groupes professionnels au sein de son administration (Doray *et al.* 2004 : 89). Elle aurait ainsi favorisé l'émergence du modèle de la bureaucratie professionnelle dans le contexte de l'après-deuxième guerre mondiale (Le Bianic, 2011) et sa remise en question correspondrait à une volonté de remplacement de son modèle par celui du managérialisme, un modèle qui privilégie avant tout la performance dans l'administration des services à la population (Ackroyd *et al.* 2007 : 11), heurtant ainsi les standards professionnels.

La plupart des études qui s'intéressent aux effets de la NGP sur les professionnels donnent en exemple la bureaucratie professionnelle, s'appropriant le vocable de Mintzberg quand il analyse les configurations organisationnelles. Il en résulte que la majorité des écrits portent leur attention sur la bureaucratie professionnelle des milieux de la santé et de l'éducation puisqu'il s'agit de secteurs clés dans lesquels œuvrent des professionnels au sens défini par Mintzberg (membres d'un ordre professionnel).⁴ Le Bianic observe deux types de discours de modernisation : l'un qui est davantage axé sur une standardisation des procédures et le contrôle des résultats, ce qui contribuerait à une intégration verticale, c'est-à-dire qui favorise

⁴ La question de la convergence entre structure bureaucratique et travail professionnel sera discutée de manière plus détaillée dans le premier chapitre (voir p. 47 et suivantes).

la centralisation; l'autre qui prône plutôt l'amélioration des services par une approche client laissant plus d'initiative aux structures locales. Selon lui, « ces deux versants de la modernisation des bureaucraties professionnelles sont en tension l'un avec l'autre et créent un profond climat d'incertitude » (2011 : 313). Ce ciblage particulier de la bureaucratie professionnelle a pour conséquence qu'on néglige de s'interroger au sujet de la structure classique de la bureaucratie, dite mécaniste qui n'est pas figée dans le temps. On semble ignorer qu'elle connaît aussi des transformations et que sa structure peut être travaillée par ce double mouvement d'intégration verticale et d'amélioration des services. En reprenant implicitement les configurations idéales-typiques de Mintzberg entre bureaucratie distinctes, voire opposées, les chercheurs semblent oublier que la professionnalisation de l'État ne s'est pas uniquement déployée dans des réseaux spécifiques mais dans l'ensemble des organisations publiques, y compris les organisations centrales, ministères et organismes. À cet égard, les études québécoises ne font pas exception quant au peu de considération qu'elles accordent à ces organisations. Celles qui portent sur la bureaucratie professionnelle se concentrent sur le secteur de la santé et des services sociaux ou de l'enseignement (Dupuis et Farinas, 2010, Guérard et Langley, 2005, Denis, *et al.* 1990). D'autres études qui s'intéressent aux effets de la NGP sur la fonction publique en général (incluant possiblement la bureaucratie centrale) et dont les auteurs sont aussi préoccupés par leur modulation au sein d'une même organisation, ne posent pas la question de la convergence entre structure bureaucratique et travail professionnel. Par exemple, l'étude de Jalette, Grenier et Hains-Pouliot (2012), qui accorde une importance à la modulation des effets du Plan de modernisation de la fonction publique selon les unités administratives, n'aborde pas la discussion sur la structure bureaucratique. D'ailleurs, on peut supposer qu'aucun groupe professionnel n'a participé à cette étude puisqu'elle s'appuie sur l'analyse de questionnaires administrés en collaboration avec le Syndicat de la fonction publique du Québec qui ne comporte aucun membre professionnel. Pour sa part, l'étude de Lamari (2008) présente une comparaison intéressante entre le modèle de management wébérien et celui de la réingénierie mais elle n'introduit aucun questionnement concernant la thématique étudiée ici. Il en est de même des études de Fortier (2010) et de Rouillard (*et al.*) (2008) qui constituent des

documentations critiques générales des effets de la NGP sur l'administration de l'État au Québec.

On constate que malgré le nombre élevé d'études, aucune ne permet de répondre de manière satisfaisante aux questions évoquées plus haut, notamment celle visant à savoir qu'elle est la pertinence du modèle de Mintzberg pour comprendre l'articulation de la structure bureaucratique dans les organismes centraux et ministères du Québec. Le problème à résoudre implique une liaison entre deux aspects : 1) Évaluer l'applicabilité des configurations bureaucratiques de Mintzberg dans la structure d'un ministère au Québec 2) Examiner différents niveaux de la structure (centre/périphérie) afin de déterminer s'il y a dichotomie entre une technostructure centrale et la bureaucratie de la base. En effet, la classification usuelle qui distingue entre le fonctionnement des ministères, associés à une technostructure (bureaucratie mécaniste modernisée) et les organismes décentralisés, dits parapublics, plus proches du modèle de la bureaucratie professionnelle, instaure une discontinuité dans le cadre d'analyse, le centre n'étant jamais analysé. Par exemple, on s'interroge beaucoup sur les contrecoups de la NGP sur le secteur parapublic mais à peu près pas sur les ministères en eux-mêmes. Sait-on notamment combien de professionnels y travaillent et ce qu'ils font? Le sens commun du fonctionnaire, prisonnier des rouages de la technocratie prédomine encore de nos jours. Néanmoins, hormis les cadres de la technostructure, de nombreux employés travaillant dans les ministères ont le statut de professionnels. Dans la fonction publique du Québec, de 1964 à 1971, le nombre de fonctionnaires professionnels passe de 2 103 à 4646 (Goupil et Monette, 2008 : 18) et ce nombre n'a cessé d'augmenter depuis. En 2019, on compte près de 18 400 employés professionnels au sein de la fonction publique du Québec et ce, en excluant les 4 750 professionnels de l'Agence du Revenu (SPGQ, 2019) qui faisaient partie du ministère du Revenu avant la création de Revenu Québec. Pour leur part, les ingénieurs du gouvernement du Québec comptent 1 500 personnes travaillant dans la fonction publique ainsi que dans l'entreprise COREM (APIGQ, 2019) tandis que les juristes (avocats et notaires) regroupent 1 100 personnes œuvrant aussi dans les ministères et organismes de même que dans certaines

organisations hors-fonction publique : Agence du revenu, Autorité des marchés financiers, Investissement Québec, Régie de l'énergie (LANEQ, 2018). Bien qu'ils soient aussi au service de l'État québécois, ils sont regroupés dans des associations distinctes du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) puisque leur statut professionnel est reconnu par l'employeur et que chaque groupe a sa propre désignation dans les corps d'emploi. Ce n'est pas le cas des autres professionnels qui, sans distinction, qu'ils soient comptables, arpenteurs-géomètres, criminologues ou urbanistes sont tous regroupés sous la désignation de professionnels du gouvernement du Québec. On retrouve ces professionnels à tous les niveaux de l'organisation des ministères, que ce soit au sein des cabinets des sous-ministériats, dans les diverses directions centrales aussi bien que dans les directions régionales. Dans une optique typiquement mintzbergienne, qui consacre la structure de l'administration publique comme une bureaucratie mécaniste, conception qui n'a jamais véritablement été questionnée par ses successeurs, il semblerait exclu que leur situation soit celle d'une bureaucratie professionnelle. Ces configurations opposées de la bureaucratie permettent-elles toujours d'analyser la situation actuelle? Le concept d'hybridité serait-il plus apte à saisir le profil de ces organisations? Permet-il de sortir du dualisme mintzbergien?

Page et Jenkins (2011) suggèrent que les organisations sont susceptibles de produire des formes différentes de bureaucratie en fonction de l'importance que prend l'expertise des fonctionnaires. Une bureaucratie plus disciplinaire prendrait place là où l'expertise est moins importante tandis qu'une bureaucratie de type organique reflèterait un plus haut degré d'expertise (2011 : 12). Selon eux, ce paradoxe entre hiérarchie et expertise proviendrait de la conception webérienne de la bureaucratie en elle-même puisque les caractéristiques établissant le cadre de la bureaucratie légale-rationnelle énoncent à la fois des principes valorisant la discipline hiérarchique et l'expertise des fonctionnaires. « Broadly speaking, a bureaucracy is a hierarchical organization; yet the activity of policymaking, which generally requires the mobilization of specialization and expertise, is inherently non-hierarchical » (2011: 10). Le lien entre professionnalisme et bureaucratie, clairement exprimé par Weber,

tiendrait au fait qu'il s'agit des deux éléments constitutifs d'un même modèle d'administration basé sur la rationalité « Both professions and bureaucracy belong to the same historical matrix: they consolidate in the early twentieth century as distinct but nevertheless complementary modes of work organization » (Sarfatti-Larson, 1977: 199). Sarfatti-Larson figure parmi les chercheurs qui ont contribué à l'élaboration d'une conception du travail professionnel qui se dégage de la définition classique basée sur l'application d'une connaissance spécialisée, validée par une association (conception notamment reprise par Mintzberg) et qu'on associe au courant fonctionnaliste (Champy, 2016 : 254). Elle s'est notamment intéressée à l'exercice du travail professionnel au sein de l'État, qu'elle désigne comme des professions de type organisationnel, distinctes des professions de consultant (pratique privée, membres d'un ordre professionnel, etc.) ou des professions académiques. Cette typologie permet de reconnaître le travail de type administratif (managérial ou technocratique) comme du travail professionnel, ce que Mintzberg n'admet pas car selon son optique, le management ne peut être considéré comme une profession car il repose sur une connaissance non codifiée.

Des études portant sur l'influence de la NGP sur les groupes professionnels du secteur public ont mis l'accent sur la dualité qui s'instaure entre le modèle managérial, mis de l'avant dans la modernisation et la bureaucratie professionnelle (Ackroyd *et al* 2007/Le Bianic, 2011/Noordegraaf, 2011/Scheded, 2002). Des observations similaires se dégagent aussi à propos des firmes de services professionnels où on note que des logiques bureaucratique, professionnelle et entrepreneuriale se côtoient et entrent parfois en compétition (Cohen, 2015). Ces recherches, qui prennent pour exemple les firmes professionnelles ou les organismes du secteur public (parapublic) traditionnellement identifiés à la bureaucratie professionnelle, excluent une analyse de la situation dans les ministères, implicitement associés à la bureaucratie mécaniste. Les constats pourraient néanmoins s'y appliquer, considérant le nombre croissant de professionnels à ce niveau. C'est ce que tentent de faire les chercheurs qui s'intéressent aux groupes professionnels, considérés, non pas sous l'angle de l'appartenance à un ordre mais plutôt sur le plan sociologique de leur regroupement, par exemple en syndicats, pour faire reconnaître leur travail (Demazière et Gadéa, 2009). La

question de l'autonomie professionnelle apparaît ici pour certains (Broussard, *et al.* 2010/Champy, 2011) comme un vecteur de cette reconnaissance.

Tout en s'inspirant de l'approche de Mintzberg en ce qui concerne l'analyse des structures des organisations, l'étude propose une mise à jour de son modèle qui est basé sur une conception trop limitative. En mettant l'accent sur les effets de système pour expliquer l'organisation, l'approche de Mintzberg ne permet pas de bien rendre compte des configurations atypiques. À cet égard, cette recherche est basée sur deux hypothèses. Premièrement, montrer en quoi le modèle de Mintzberg est trop rigide pour saisir la spécificité des organisations publiques dans un contexte de modernisation. À ce titre, il s'agira notamment de déconstruire l'*a priori* selon lequel les administrations publiques correspondraient, *de facto*, au modèle de la bureaucratie mécaniste. Deuxièmement, montrer que le modèle de Mintzberg doit faire l'objet d'une mise à jour par l'apport de nouveaux concepts en ce qui concerne l'hybridité organisationnelle, les formes possibles de bureaucratie et en révisant la conception trop étroite du professionnel qui lui est sous-jacente.

*

**

Dans un premier chapitre, le cadre théorique, déjà annoncé dans cette introduction, sera présenté de façon plus détaillée. Nous approfondirons les éléments pertinents concernant la bureaucratie dite mécaniste et la bureaucratie professionnelle, de même que la bureaucratie de guichet. Nous y ajouterons les développements récents en ce qui a trait aux notions d'archétype et d'hybridité. Puis, nous préciserons la notion de profession, en regard de son intérêt pour mieux comprendre la bureaucratie.

Dans un deuxième chapitre, nous présenterons le modèle d'analyse de Mintzberg qui fait l'objet de la mise à l'épreuve aux fins de l'analyse de la structure organisationnelle du MAHM.

Au troisième chapitre, nous précisons la méthodologie qui a été utilisée, notamment en ce qui a trait à la stratégie de recherche, au choix de l'organisation étudiée, à la collecte et à l'analyse des données.

Le quatrième chapitre portera sur l'application du modèle de Mintzberg à l'analyse de la structure du MAMH. À partir de ce modèle, nous tenterons de dégager quelle est ou quelles sont les lignes de force caractérisant l'organisation.

Enfin, au cinquième chapitre, nous présenterons une analyse complémentaire de l'organisation sur la base de certains concepts étayés dans le premier chapitre en ce qui concerne les notions d'hybridité, de bureaucratie de guichet et de professionnels. Le but sera de montrer la nécessité de recourir à d'autres concepts ou de préciser les concepts développés par Mintzberg pour bien cerner les particularités de l'organisation.

1. BUREAUCRATIE ET PROFESSIONS : THÉORIES ET MODÈLES

La recherche fait appel à trois champs théoriques et conceptuels. D'abord, la théorie de la bureaucratie, plus spécifiquement chez Weber et Mintzberg. Ensuite, les études sur le phénomène d'hybridité dans les organisations. Enfin, celles qui portent sur les professionnels. Tel qu'il a été mentionné dans l'introduction, les professionnels occupent une place importante dans notre étude de la bureaucratie parce qu'il s'agit de confronter le modèle de Mintzberg, notamment à propos de sa conception de la bureaucratie professionnelle. Dans ce chapitre, nous examinerons tour à tour ces trois dimensions constitutives du cadre conceptuel de notre étude.

1.1 Sur la bureaucratie

Dans un premier temps, il s'agit d'examiner la théorie de la bureaucratie, telle qu'elle a été développée dans la pensée classique, notamment chez Weber puis, de quelle manière elle prend une extension chez Mintzberg. Toutefois, autant le modèle de Weber que celui de Mintzberg constituent des types-idéaux, c'est-à-dire des modèles abstraits qui ne peuvent correspondre entièrement aux organisations concrètes. L'analyse de ces dernières doit procéder d'une mise en contexte faisant appel à des concepts susceptibles d'en rendre compte. Il sera ainsi question d'archétype, d'hybridité et de bureaucratie de guichet.

1.1.1 La théorie de la bureaucratie et les configurations structurelles

La théorie de la bureaucratie sert de point de départ à la recherche. L'intérêt pour la structure bureaucratique, qu'elle soit mécaniste ou professionnelle, vient d'un point commun qui caractérise ce type d'organisation : elle procède selon une internalisation des normes par les agents et une standardisation des prescriptions d'action. En ce qui concerne l'administration de l'État, on doit à Weber d'avoir posé les bases de ce qui a par la suite été désigné comme

étant la bureaucratie mécaniste, qu'il identifiait pour sa part comme un modèle légal-rationnel lié au développement de l'État moderne.

Mintzberg a, quant à lui, grandement contribué à la caractérisation de la bureaucratie professionnelle. L'analyse de Mintzberg s'inscrit dans le développement d'un modèle théorique visant à établir des bases pour décrire la structure et la dynamique des organisations, titre de son ouvrage phare (1982) selon différents types de configurations structurelles. Selon lui, « les configurations sont, par essence, des systèmes dans lesquels il est plus important de considérer des réseaux d'interrelations que de s'attacher à une seule variable qui "expliquerait" les autres » (1990 : 152). Cette conception doit être mise en perspective avec l'approche systémique de l'auteur pour qui il faut prendre en compte l'interrelation entre plusieurs dimensions et non seulement des relations bi-variées pour expliquer l'agencement des mécanismes internes de l'organisation. S'ajoutent à cela les facteurs de contingence qui, À la différence de l'approche classique, qui est basée sur l'idée d'un modèle unique d'organisation, souvent désigné comme le « *one best way* », l'approche de Mintzberg préconise que l'organisation fonctionne comme un système ouvert qui doit s'adapter à son environnement (Aïm, 2013 : 93). Il en résulte que le contexte constitue un facteur qui prend part à la détermination des configurations qui ne sont pas considérées comme figées dans le temps.⁵ Nous aborderons successivement les deux modèles de bureaucratie : mécaniste et professionnelle.

1.1.1.1 Bureaucratie mécaniste et structure divisionnalisée

Pour Weber, « l'État bureaucratique caractérise au mieux le développement rationnel de l'État moderne » (1963 [1919] : 91-92). Son œuvre est d'ailleurs empreinte d'une conception

⁵ Mintzberg identifie cinq grandes configurations structurelles: la structure simple, la bureaucratie mécaniste, la bureaucratie professionnelle, la structure divisionnalisée et l'adhocratie et suggère l'émergence d'une sixième, la configuration missionnaire (1982). Cette classification sera quelque peu revue par la suite en désignant la structure simple sous le terme de structure entrepreneuriale et l'adhocratie pour structure innovatrice. Il consacre la structure missionnaire et ajoute une septième configuration, politisée (2004). Cela ne contribue toutefois pas à une remise en question substantielle de sa théorie.

selon laquelle la société moderne est issue d'un processus de rationalisation qui touche autant la gestion de l'État que d'autres sphères sociales comme l'économie. Selon la conception moderne, les organisations sont présentées comme des systèmes rationnels dans lesquels le pouvoir est fondé sur une autorité hiérarchique basée sur la connaissance et la capacité à résoudre les problèmes (Hatch et Cunliffe, 2009 : 315). Le terme légal-rationnel renvoie, quant à lui, au caractère spécifique de l'organisation politique moderne qui, contrairement aux modèles d'autorité traditionnel (pouvoir découlant d'un ordre supposé prédéterminé) ou charismatique (pouvoir du chef) se réfère à une autorité basée sur des règles générales, abstraites et impersonnelles qui sont juridiquement encadrées. L'autorité légale-rationnelle concerne autant le mode de désignation du pouvoir politique que celui de l'administration (Emery et Giauque, 2016). Sur ce plan, cette conception présuppose une séparation entre ce qui relève des orientations politiques et ce qui est d'ordre administratif, c'est-à-dire, la gestion de l'appareil d'État (Weber, 1963 [1919] : 108). Weber confère à l'administration une sorte de rôle de gardien de l'intérêt public car ceux et celles qui y travaillent doivent s'assurer que les règles soient respectées et ce, sans aucun favoritisme. B. Hibou mentionne que le modèle de Weber de la bureaucratie moderne se distingue notamment « par l'accent mis sur la division du travail, la spécialisation et la formation technique rationnelle, l'évaluation par des procédures impartiales » (2012 : 21). Une entorse à cette façon de procéder est vue comme relevant d'une incursion des intérêts politiques dans la gestion de l'État. Weber considère que pour assumer ces tâches administratives, il faut des personnes compétentes intègres, choisies en fonction de leurs capacités et non pas de leurs relations avec le pouvoir. Les fonctionnaires sont ainsi vus comme des « acteurs-clés chargés de mettre en œuvre les lois et décisions des gouvernants, mus par un ethos professionnel mariant sens de l'intérêt général, neutralité et impartialité, mais également professionnalisme » (Emery et Giauque, 2016 : 50-51). Contrairement à Mintzberg qui soutient que dans la bureaucratie mécaniste, le « centre opérationnel [est] essentiellement composé d'opérateurs non qualifiés » (1982 : 290), Weber décrit les fonctionnaires comme formant « un corps de travailleurs intellectuels spécialisés, hautement qualifiés, préparés à leur tâche professionnelle par une formation de plusieurs années et animés par un honneur corporatif

très développé sur le chapitre de l'intégrité » (1963 [1919] : 99). Pour sa part, Farazmand en a donné la définition suivante :

[...] the Weberian ideal-type concept of bureaucracy as the most efficient type of organization characterized by hierarchy and unity of command, division of labor and task specialization, merit-based staffing and promotion, rules and regulations universally applied to govern working systems, formal communication and interaction systems, and records for reference and administrative decisions or behaviors (2010 : 246).

Ce modèle, dit idéal-typique, n'a jamais été entièrement appliqué. Il s'agit d'un modèle de référence qui s'articule autour d'un certain nombre de prescriptions (Fry et Raadschelders, 2014 : 38-39):

- 1) L'organisation n'existe pas pour le bon plaisir du dirigeant;
- 2) Les tâches sont réparties selon des fonctions distinctes et soumises à l'autorité et à la sanction;
- 3) La structure respecte le principe hiérarchique;
- 4) L'allocation des ressources n'est pas faite sur une base individualiste;
- 5) Le fonctionnaire ne peut s'approprier sa charge, par exemple pour la confier à sa descendance;
- 6) L'administration est basée sur une documentation écrite;
- 7) Le contrôle est fondé sur des règles impersonnelles et rationnelles.

Le modèle de Weber a par la suite été désigné en théorie des organisations comme faisant partie de l'école classique (Fayol, Taylor) dont les tenants prônaient une approche normative et une manière de faire basée sur des principes à portée universelle « *one best way* » (Aïm, 2013). Toutefois, la théorie de Weber s'en distinguerait dans la mesure où les autres auteurs de l'école classique ont davantage insisté sur l'aspect qu'on pourrait dire « économique », s'intéressant plutôt à la bureaucratie dans l'entreprise privée (Emery et Giaouque, 2016 : 45). Au sein de l'école classique, le modèle de Weber est celui qui s'est intéressé de plus près à la bureaucratie comme mode d'administration de l'État moderne. La bureaucratie classique a aussi été identifiée par Burns et Stalker (1961) comme étant de type mécaniste, c'est-à-dire,

caractérisée par une division du travail, une hiérarchie forte et une communication verticale, (Petit, 1987 : 333). C'est possiblement cette qualification qui a influencé l'appellation de bureaucratie mécaniste par Mintzberg.

Mintzberg, quant à lui, pose une comparaison entre la bureaucratie mécaniste et ce qu'il désigne comme la structure divisionnalisée. Il caractérise cette dernière comme « une structure qui chapeaute d'autres structures » (1982 : 338) qu'il nomme les divisions. Chaque division est créée pour répondre à un marché et elle possède sa propre structure. Il y a donc peu d'interdépendance entre les différentes divisions d'une même organisation, ce qui pourrait être comparé au travail en silo, souvent décrié par les directions des différents sous-ministériats d'un ministère qui comportent eux aussi leur propre structure. Selon Mintzberg, on observerait une distinction entre les deux structures en ce qui concerne le type de décentralisation. D'une part, dans la bureaucratie mécaniste, la décentralisation horizontale est limitée aux analystes de la technostructure, c'est-à-dire à la partie de l'organisation qui se situe plus près du centre décisionnel et qui contribue notamment à l'élaboration des politiques et programmes et de leur évaluation. D'autre part, une décentralisation verticale qui est limitée aux directeurs de division dans la structure divisionnalisée (1982 : 342). Ces distinctions faites par Mintzberg devront être prises en compte lors de l'analyse du cas à l'étude.

1.1.1.2 Bureaucratie professionnelle et adhocratie

La bureaucratie professionnelle s'appuie principalement sur le centre opérationnel formé de professionnels reconnus par des associations professionnelles extérieures à la structure (Mintzberg, 1982 : 312). Ce type de bureaucratie est caractérisé par la fluidité et les professionnels y ont la capacité de définir les modalités de leurs contributions à l'organisation (Powell, Brock et Hinings, 1999 : 5). Mintzberg considère que la bureaucratie professionnelle constitue une structure fortement décentralisée mais il admet que ce type d'organisation est fréquemment composé de deux lignes hiérarchiques, soit « l'une pour les professionnels, qui va du bas vers le haut et qui est démocratique, l'autre pour les fonctions de support logistique, (par exemple, soutien technique et administratif, gestion des ressources humaines et

financières) qui va du haut vers le bas et qui a la nature d'une bureaucratie mécaniste » (1982 : 318-320). Le modèle de la bureaucratie professionnelle de Mintzberg serait davantage (mais moins que celui de l'adhocratie) associé à un type d'organisation étant basé sur une structure plus souple, dans laquelle les professionnels ont un contrôle sur leur travail et un pouvoir d'influence sur beaucoup de décisions administratives. Ce type de bureaucratie « met l'accent sur le pouvoir de la compétence (qui est de nature professionnelle) » (Mintzberg, 1982 : 312). Dans la perspective de Mintzberg, c'est l'environnement qui constitue « le facteur de contingence principal qui amène la création de bureaucraties professionnelles » (1982 : 325). L'auteur fait ici écho à la complexité de l'environnement qui exigerait une compétence marquée de l'organisation pour y faire face. « Selon la théorie de la contingence stratégique, le pouvoir d'un acteur est déterminé par sa capacité à protéger les autres de l'incertitude » (Hatch et Cunliffe, 2009 : 321), ce rôle étant ici accaparé par les ressources professionnelles.

Mintzberg distingue la bureaucratie professionnelle de l'adhocratie en ceci que même si les deux types d'organisations doivent « recruter des experts – des professionnels dont les connaissances et les aptitudes ont été hautement développées dans des programmes de formation – et leur donner du pouvoir [...] l'adhocratie ne peut pas s'appuyer sur les qualifications standardisées de ces experts pour assurer la coordination de ses activités » (1982 : 378). Ceci s'explique du fait que le type de travail requis dans les deux types d'organisation diffère. Dans la bureaucratie professionnelle, les experts travaillent indépendamment et sont regroupés dans le centre opérationnel. Ils appliquent leur expertise dans la résolution de cas particuliers. Dans l'adhocratie, ils se retrouvent un peu partout dans la structure et doivent unir leurs efforts pour innover, le mécanisme de coordination principal étant celui de l'ajustement mutuel, souvent en mode matriciel. Mintzberg reprend notamment les travaux de Burns et Stalker (1961) la notion de modèle de type organique pour caractériser l'adhocratie. La structure organique distingue les organisations au sein desquelles les tâches sont peu formalisées, elles sont caractérisées par des communications latérales où chacun contribue en fonction de sa connaissance des objectifs globaux et un commandement plus souple (Petit, 1987 : 333). Selon Mintzberg, la structure adhocratique répond à un

environnement complexe et dynamique qui caractérise les organisations jeunes et innovantes. « L'organisation innovatrice ne peut donc s'appuyer sur aucune forme de standardisation pour coordonner ses activités » (1982 : 377).

Par ailleurs, Mintzberg semble opposer la bureaucratie professionnelle et la bureaucratie mécaniste, dont l'élément central est la technostructure, largement dominée par les cadres et qui est caractérisée par une ligne hiérarchique verticale. Sur le plan de l'administration publique, la bureaucratie professionnelle est davantage associée au secteur dit parapublic, notamment aux réseaux de la santé et de l'éducation et les études portant sur le sujet s'intéressent d'emblée à ces réseaux (Benamouzig et Besançon, 2005/ Guérard et Langley, 2005/ Sabourin, 1997). Pour sa part, Mintzberg, qui a consacré la bureaucratie mécaniste publique comme « une forme fréquemment rencontrée » de la configuration mécaniste, semble rejeter la possibilité que la bureaucratie publique puisse adopter la forme d'une bureaucratie professionnelle, sinon que dans sa forme parapublique comme pour les hôpitaux (1982 : 290/2004 : 317-318/Dupuis et Farinas, 2010 : 53).

1.1.2 Évolution du modèle bureaucratique : archétype et hybridité

1.1.2.1 Les modèles en contexte

Weber n'avait pas la prétention de décrire une réalité spécifique en proposant son modèle de la bureaucratie. Quant à elle, la théorie de Mintzberg propose des typologies organisationnelles, configurées en fonction d'un certain nombre de paramètres ainsi que des variables contextuelles que sont l'âge, la taille, le système technique, l'environnement et le pouvoir. Elle est influencée par la théorie des systèmes, développée par Von Bertalanffy (1956), qui postule que tout système (par exemple, une organisation) est en interrelation dynamique avec son environnement face auquel il doit s'adapter pour conserver son intégrité. La clé de l'autorégulation du système est qu'il puisse identifier les facteurs de l'environnement susceptibles de l'influencer et de cibler des mécanismes de réponse appropriés. La théorie des systèmes ne correspond pas à un idéal-typique. Néanmoins, la mise en équivalence entre des types de configuration et certaines variables contribue à

rigidifier la théorie ainsi établie, ce qui a pour résultat que des éléments de contexte non préalablement identifiés sont négligés dans l'analyse, comme par exemple les aspects socioéconomiques ou bien les grands courants de pensée en ce qui concerne la gestion des organisations.

Des chercheurs notent ainsi que l'augmentation des incertitudes s'inscrit au cœur des préoccupations quant à la gestion des organisations sous la NGP, notamment celles qui sont caractérisées par une forte composante relationnelle. Ces incertitudes touchent autant la façon d'envisager les problèmes auxquels les membres d'une organisation sont confrontés que la définition des priorités ou encore la mise en œuvre des orientations élaborées. Ce type d'incertitude se retrouve dans de nombreux domaines, notamment dans les services publics. « Ces incertitudes sont inhérentes à des activités de service qui ont un caractère peu prévisible et peu programmable, parce que la définition du service est irrémédiablement floue et qu'elle s'appuie largement sur des savoirs implicites et non-codifiés » (Demazière, Lessard, Morrissette, 2013 : 15).

La structure adhocratique de Mintzberg serait peut-être la seule qui pourrait s'adapter à l'augmentation des incertitudes car ses paramètres de conception le lui permettent, tandis que la bureaucratie professionnelle n'est adaptée que pour répondre à la complexité de l'environnement et non pas de son dynamisme. Il faut mentionner, à sa décharge, qu'au moment où il propose sa théorie, Mintzberg avoue au sujet de l'adhocratie qu'il s'agit de la structure « à propos de laquelle [il] a le moins de connaissances » (1982 : 376) parce qu'elle est la plus récente. Toutefois, le modèle de Mintzberg exclut le développement d'adhocratie dans le secteur de l'administration publique, comme si ce secteur d'activité évoluait en vase clos, à l'abri des influences dynamiques de l'environnement. Il ne s'agit pas pour autant de nier l'intérêt des éléments d'analyse mis de l'avant dans la théorie de Mintzberg mais de prendre note de leur limite et de l'importance de leur actualisation.

Le modèle de gestion dans l'administration publique n'est pas figé dans le temps en une structure mécaniste comme le postule Mintzberg. Tout comme c'est le cas pour l'ensemble

des organisations, l'administration publique est traversée par des courants mettant l'accent sur des manières de faire différentes. Denhardt et Denhardt, (2000) proposent l'existence de trois grandes tendances marquantes, soit celle qu'on pourrait traduire comme étant de la vieille époque (*old public administration*), qui correspondrait au modèle classique wébérien, celle de la NGP, qui s'est positionnée de manière critique face à la première et enfin, le nouveau service public (NSP), qui se présente comme une alternative face aux deux autres modèles. Selon les auteurs, le NSP puise ses références à trois sources, soit les théories de la démocratie citoyenne qui prônent un engagement participatif plus grand des citoyens; les modèles axés sur la société civile et la délibération et enfin un courant dit critique et postmoderne, mettant l'accent sur une ouverture plus grande de la bureaucratie face à la population, de sorte de produire une nouvelle légitimité au service public. Les promoteurs de cette tendance s'appuient sur sept principes (Denhardt et Denhardt, 2000 : 553-557) :

- 1) Servir plutôt que diriger;
- 2) Viser l'intérêt public dans son ensemble et non des solutions à courte vue;
- 3) Penser stratégiquement et démocratiquement;
- 4) Servir les citoyens et non des clients;
- 5) Faire de la reddition de comptes une pratique axée davantage sur les valeurs et les normes plutôt que sur le marché;
- 6) Valoriser les personnes et non seulement la productivité;
- 7) Valoriser la citoyenneté et le service public avant l'entrepreneurship.

Les formes prises par la structure d'une organisation sont en lien direct avec les principes mis de l'avant dans son mode de gestion. Ainsi, au modèle classique de l'administration correspond une structure similaire à celle de la bureaucratie mécaniste, c'est-à-dire une autorité verticale hiérarchique du haut vers le bas, accordant une liberté de décision limitée aux officiers de l'administration. Le modèle de la NGP est plutôt caractérisé par une structure des organisations plus décentralisée, notamment dans le cadre des agences, davantage inspirées du modèle du marché et permettant une liberté de décision plus grande pour atteindre des buts entrepreneuriaux. Enfin, celui du NSP s'oriente davantage vers une

structure de type collaboratif, et ce, autant à l'interne qu'à l'externe, avec les partenaires. Les officiers du service public sont appelés à intégrer de multiples facettes à leur travail comme celles d'être attentif à la loi, aux valeurs des communautés desservies, aux normes politiques ainsi qu'aux standards professionnels (Denhardt et Denhardt, 2000 : 554). Le modèle du NSP a ceci d'intéressant qu'il permet de constater, non seulement que la structure de l'administration publique n'est pas immuable mais aussi que les influences auxquelles les organisations sont soumises ne tiennent pas toujours à des facteurs mesurables ou matériels, comme l'âge, la taille ou le système technique mais sont aussi de type normatif et qu'ils sont appelés à changer selon les époques et les préoccupations de ceux qui contribuent à façonner l'organisation.

1.1.2.2 Archétype

Une décennie après Mintzberg, un certain nombre d'études (Greenwood *et al*, 1990/Cooper *et al*, 1996/ Brook *et al*, 1999/ Brook, 2006) se sont d'ailleurs intéressées aux mutations survenues dans les firmes professionnelles. Ces études ne concernent pas directement l'administration des organisations publiques mais les facteurs de changements évoqués pour expliquer ces transformations réfèrent au même contexte qui préside à la modernisation de l'État dans les pays occidentaux. Les concepts qu'elles proposent sont aussi une source d'intérêt pour notre recherche.

Parmi ces recherches, il y a celle de Greenwood (*et al.*) qui, en 1990, proposent un prolongement de la configuration de la bureaucratie professionnelle dans le modèle dit « P² » pour « *professionalism and partnership* ». Ce modèle décrit les organisations professionnelles dans lesquelles les partenaires professionnels possèdent et gèrent la firme tout en assurant aussi la prestation de services professionnels. Les auteurs comparent notamment ce modèle à celui de la configuration dite multidivisionnalisée « M-form »⁶ décrite par Williamson en 1975. À la différence de Mintzberg, qui fait appel à plusieurs

⁶ Ce modèle a été évoqué précédemment sous le titre de structure divisionnalisée, voir *supra*, p. 28.

critères contextuels, Williamson se base sur un seul critère pour expliquer pourquoi une organisation adopte une forme particulière, ce critère étant celui du retentissement des stratégies de marché sur la structure (Glachant, 1994 : 47).⁷ Une des trois formes d'organisations composant le modèle de Williamson est la structure sous forme de holding. Cette dernière instaure plusieurs unités opérationnelles ayant chacune une autonomie de contrôle tandis que la structure multidivisionnelle reprend la forme holding mais établit une fonction de coordination stratégique par la direction centrale, qui assure ainsi une unité d'orientation : « one combination, which Williamson labeled the M-Form, brackets low corporate control over operating decisions and extensive use of market and strategic controls » (Greenwood *et al.*, 1990 : 726). Sur le plan stratégique, le *modus operandi* de la forme multidivisionnalisée est orientée du haut vers le bas tandis que la direction stratégique de la forme « p² » est considérée comme faible et de type consensuel (1990 : 750). Cette configuration répondrait aux caractéristiques de la tâche qui consiste à appliquer une expertise à des problèmes complexes requérant un degré significatif de discrétion pour les professionnels tandis que les managers supportent l'organisation (Brock, 2006). Quelques années plus tard, Brock (*et al.*) en 1999, suggèrent que des facteurs de changement, notamment dans l'environnement externe : dérégulation des marchés professionnels, augmentation de la compétition, contraintes financières, pression sur les coûts, changement des politiques gouvernementales, mondialisation, contribuent à affecter les organisations professionnelles, rendant inadéquat le modèle « p² ». En 1996, à partir d'une étude des firmes comptables au Canada, Cooper (*et al.*) avaient déjà envisagé l'émergence d'un nouvel archétype qui ne serait toutefois pas entièrement consolidé. Il s'agit du « MPB » pour « *Managed Professional Business* ». Leur modèle incorpore les caractéristiques du « p² » en y ajoutant le vecteur du managérialisme. En 1999, Brock (*et al.*) proposent à leur tour un modèle plus contemporain, le « GPN », pour « *Global Professional Network* » caractérisé

⁷ Il est à noter certains rapprochements entre la forme unitaire de Williamson et la structure simple de Mintzberg ainsi qu'entre sa conception de la structure divisionnalisée et la forme multidivisionnalisée de Williamson. Williamson distinguait entre trois formes d'organisations alternatives : unitaire, holding et multidivisionnelle. La structure unitaire est associée aux entreprises dans lesquelles le dirigeant assume à lui seul le contrôle de la compagnie.

par un managérialisme davantage axé sur le modèle d'affaires, sur des réseaux contractuels, sur la reddition de compte et accordant plus d'importance à la compétition et à l'expertise de type multidisciplinaire (Brock, 2006). Malgré quelques distinctions dans les caractéristiques attribuées à ces nouvelles formes, dans tous les cas, les auteurs s'entendent sur le fait qu'on ne peut affirmer sans aucun doute possible qu'elles constituent un nouvel archétype ou encore un archétype hybride, qui combinerait des schèmes interprétatifs du modèle professionnel d'origine avec des valeurs entrepreneuriales. Cette situation correspondrait plutôt à une période de transition vers la consolidation d'un nouvel archétype. Au-delà des nuances des formes proposées, ces études ont ceci en commun qu'elles réfèrent toutes au concept d'archétype, terme très proche des configurations de Mintzberg. « Archetypes are ideal types, in that they represent configurations which are useful for the analysis of actual organizations » (Cooper *et al*, 1996: 635). À la différence de Mintzberg, son utilisation ne s'inscrit toutefois pas dans une approche strictement systémique mais fait plutôt appel au paradigme néo-institutionnaliste. « This suggest a holistic notion of an organization as “a set of structures and systems that consistently embodies a single interpretative scheme” » (Kirkpatrick et Ackroyd, 2003: 733). Dans ce cas, les facteurs de contingence ne sont pas prédéterminés mais ils peuvent être incorporés à l'analyse comme des aspects d'une conception plus large de l'environnement institutionnel dans lequel s'inscrit l'organisation. Greenwood et Hinings y voient une forme de schème interprétatif qui contribue à modeler l'organisation.

The discussion thus far has defined an archetype as a set of structures and systems consistently reflexive of a single, underpinning interpretive scheme. An important implication of this definition, with its emphasis upon the core significance of the interpretive scheme, is that archetypes are probably institutionally specific (1993: 1057).

Dans cette optique, le changement d'archétype ne répondrait pas uniquement à un simple ajustement systémique mais s'expliquerait plutôt par l'intermédiaire d'un ensemble de processus institutionnels qui sont appropriés et interprétés par l'organisation. Comme le soulignent Cooper (*et al.*): « This is a crucial part of our argument; organizational structures,

processes and practices are produced, reproduced and changed through interpretation and action » (1996: 634). Étant donné que ce paradigme concède une part importante au poids des institutions, le changement se produit rarement, sinon jamais, de façon tranchée mais plutôt par l'accumulation de petites transformations, ce que Cooper (*et al.*) associent à la métaphore géologique de la sédimentation (1996 : 624). La transformation archétypale peut donner lieu à des situations d'hybridité mais contrairement aux études qui mettent plus spécifiquement de l'avant ce concept, ce terme n'a pas la même portée dans le paradigme néo-institutionnel où il sert surtout à caractériser une situation de transition entre deux archétypes organisationnels. La notion d'archétype demeure intéressante parce qu'elle nous permet d'envisager une conception de la structure organisationnelle dont la dynamique inclut l'interprétation et l'action et non seulement des facteurs échappant, pour la plupart, aux individus qui composent l'organisation. Son approche de l'hybridité ne donne toutefois pas suffisamment de marge de manœuvre pour bien exprimer les conceptions soutenues dans cette recherche, notamment parce que, comme Greenwood et Hinings l'ont souligné, la notion d'archétype vise à comprendre la diversité organisationnelle par l'intermédiaire de typologies (1993 : 1053).

1.1.2.3 Hybridité

Les études réalisées depuis le début du XXI^e siècle sur l'hybridité donnent une portée plus grande à cette notion que ne le fait Mintzberg. Ce dernier, qui parle, non pas d'hybridité mais plutôt de structures hybrides, semble considérer certains hybrides comme relevant d'une anomalie. Il affirme que « certains des hybrides que nous avons rencontrés paraissent être dysfonctionnels, et nous signalent des organisations qui n'arrivent pas à se décider ou qui, cherchant à combiner les meilleurs éléments de plusieurs configurations, finissent en fait par en accumuler les inconvénients » (1982 : 413). Sa conception des modèles hybrides se rapproche d'une vision fonctionnaliste. Il conçoit que la structure hybride est, soit dysfonctionnelle, soit fonctionnellement adaptée pour « répondre en même temps à plus d'une force légitime » (1982 : 413). On la retrouverait aussi dans des périodes de transition

entre deux configurations (2004 : 211). On rejoint là un propos qu'on retrouve dans les études portant sur l'archétype (Cooper, 1996). Mintzberg donne en exemple la structure d'un orchestre symphonique qui regrouperait des caractéristiques de la bureaucratie professionnelle (les musiciens spécialisés) et de la structure simple (le chef d'orchestre comme dirigeant). Il évoque toutefois la possibilité d'une autre forme hybride, « qui utilise différentes configurations dans différentes parties de l'organisation » (1982 : 414), conception qui est susceptible d'alimenter une réflexion sur la variation structurelle selon les paliers de l'organisation (central vs régional).

Les phénomènes d'hybridité ne sont pas nouveaux mais tel que les concevait Mintzberg, ils sont souvent perçus comme des phénomènes transitoires avant la consolidation d'une structure. Dans les études sur les organisations, le concept d'hybridité est considéré par certains comme un « concept parapluie », recouvrant différentes acceptions (Denis *et al.* 2015). « “Hybridity” essentially refers to a situation of “mixed origin or composition of elements” » (Gittell and Douglas, 2012, cités par Denis *et al.* 2015: 275). En fonction des études, on recense de trois à quatre courants théoriques qui s'approprient cette notion. Ces différentes thèses ne sont toutefois pas appliquées à l'étude de la bureaucratie du secteur public. 1) Le courant du design organisationnel s'intéresse à la gouvernance et aux structures. Par exemple Noordegraaf (2011), met l'accent sur l'émergence du « professionnalisme organisé » comme forme hybride qui combine les impératifs du management tout en maintenant l'attention sur des standards professionnels. Tel que l'observent Denis *et al.*: « This move marks a shift away from the classic professional bureaucracy (Mintzberg, 1983), not just structurally but also as the level of practice through explicit organizational/professional standards that may reshape professional work practices » (Denis *et al.* 2015: 277). 2) Le paradigme néo-institutionnel met l'accent sur la culture et l'environnement institutionnel. Ceux qui s'en réclament conçoivent davantage l'hybridité comme étape transitoire entre archétypes. Toutefois, les études de Cooper ont montré l'existence de structures hybrides, en tension, formant un modèle pluraliste qui semblerait

viable à long terme.⁸ C'est un point de vue similaire qui est avancé par Fossetøl *et al* (2015) qui, reprenant le point de vue de Hinings (2009), veulent nuancer le paradigme néo-institutionnel en soutenant qu'une organisation peut naviguer ou balancer les différentes logiques qui y sont à l'œuvre (Fossetøl *et al* 2015 : 290); 3) La conception de l'hybridité, basée sur la théorie de l'acteur réseau, implique la possibilité d'une fusion de pratiques, de processus et de savoirs hétéroclites au sein d'une organisation qui devient ainsi un hybride construit sur la base de l'interconnexion entre des réseaux différents; 4) Enfin, dans la perspective identitaire, l'hybridité est vue comme une forme d'accommodation à des pressions contraignantes au sein de l'organisation pour éviter d'être absorbée par ces dernières (Battilana et Lee, 2014/ Denis *et al.* 2015).

Pour Skelcher et Smith, l'hybridité représente davantage qu'un amalgame entre des caractéristiques sectorielles d'une organisation. Une organisation hybride émerge de la combinaison de plusieurs logiques et associe des identités multiples (2015 : 444). Le concept d'hybridité permet de prendre en compte les logiques diverses, potentiellement incompatibles, qui composent une organisation et qui posent un défi en termes de gestion. Différentes possibilités s'offrent ainsi à l'organisation : 1) Le découplage distingue entre les aspects symboliques (son discours) et les aspects opérationnels (sa pratique); 2) Le compromis vise à trouver un terrain d'entente pour gérer la diversité; 3) La combinaison entre des éléments des logiques présentes pour tenter de convaincre le plus grand nombre d'acteurs de chacun des champs concernés (Fossetøl *et al* 2015/ Pache et Santos, 2013).

On parle aussi de formes d'hybridation, pour lesquelles on identifie deux grandes tendances : agrégée ou disparate. La première met davantage l'accent sur l'intégration des disparités dans l'organisation tandis que la deuxième suggère plutôt que ces disparités demeurent à l'état d'éparpillement (fonctionnement organisationnel en silo).

⁸ Voir *supra*. p. 35-36.

L'hybridité n'est pas un phénomène nouveau dans le secteur des services publics mais des études montrent que depuis les années 1980, la modernisation de l'administration publique dans les États occidentaux a constitué un terreau fertile pour la montée de ce phénomène, notamment parce qu'elle rend les frontières plus poreuses entre les acteurs et les organisations (Christensen et Lægreid, 2011/ Denis *et al.* 2011). Un certain nombre d'études touchant des sujets variés ont d'ailleurs été réalisées pour montrer son application. Gulbrandsen (*et al.*) (2015), étudient l'hybridité entre secteurs public et privé dans les centres de recherche. McDermott (*et al.*) (2015), se penchent sur la régulation « top-down » et « bottom-up » dans le secteur de la santé en Écosse et en Irlande. Battilana et Lee, (2014), s'intéressent à l'hybridité dans les Organismes à but non lucratif (OBNL) d'économie sociale, qui combinent des fonctions économiques à une mission sociale, etc.

Pour Christensen et Lægreid, les réformes managériales ont entraîné davantage d'hybridité et de complexité dans les organisations publiques. Ils identifient deux réformes. D'une part, celle de la NGP, en réaction à la bureaucratie, d'autre part, une réaction aux effets négatifs de la NGP. Le NSP, dont il a été question plus haut est identifié par Emery et Giauque (2016) comme un exemple d'hybridité. Quant à Christensen et Lægreid, ils s'intéressent particulièrement à la distinction classique entre politique et administration ainsi qu'à l'autonomie institutionnelle. C'est sur ces deux points que la complexité et l'hybridation se seraient accentuées.

We distinguish between complexity and hybridity. The former has a structural dimension addressing vertical and horizontal specialization and a cultural dimension addressing the variety of informal norms and values. The latter addressing the potential tension or inconsistency between diverse structural and cultural elements in government. Hybrid organizations are multifunctional entities combining different tasks, values and organizational forms. They are composite and compounded arrangements that are combining partly inconsistent considerations producing difficult and unstable trade-offs and lasting tensions. The mechanisms producing such tensions are analytically discussed, connected more specifically to the tension between political-administrative control and institutional autonomy in combining different generations of modern, public reforms... » (Christensen et Laegreid, 2011: 410).

D'autres auteurs s'intéressent aux formes d'hybridité résultant de la confrontation entre ce qu'ils désignent comme les logiques professionnelles et managériales à la suite de l'introduction de concepts managériaux dans les organisations professionnelles (i.e. les bureaucraties professionnelles). Ferlie et Geraghty (2007) identifient quatre scénarios possibles :

- 1) Une managérialisation radicale, qui réduit les valeurs et les standards professionnels sans nécessairement y mettre fin;
- 2) Une reprofessionnalisation montrant la résistance du modèle professionnel;
- 3) Une colonisation du management par les professionnels dans laquelle la dominante est ancrée dans le monde préexistant à la confrontation;
- 4) Une managérialisation indirecte, qui consiste en une forme d'identité hybride ancrée au niveau de l'organisation qui indique l'émergence d'une nouvelle culture d'entreprise qui intègre des éléments professionnels et managériaux (cité par Emery et Giaque, 2016 : 55).

Les études sur l'hybridité permettent de surmonter les écueils rencontrés chez Mintzberg en suggérant la possibilité d'envisager des phénomènes d'hybridité organisationnelle qui combinent des principes associés à différentes configurations structurelles. Le courant dit du « design organisationnel » semble, de prime abord, le plus adéquat pour orienter notre recherche parce qu'il s'inscrit dans une suite et un dépassement de la théorie de Mintzberg, qui stimule, en quelque sorte, le questionnement initial. Toutefois, l'apport des thèses critiques du néo-institutionnalisme, qui conçoivent la possibilité de permanence d'une structure hybride et non seulement son aspect transitoire, pourrait potentiellement être plus fructueux, notamment parce que cette approche met aussi l'accent sur les logiques à l'œuvre au sein de l'organisation. Par ailleurs, dans le cas de l'analyse de la structure d'un ministère, les indications de Christensen et Laegreid concernant la distinction entre politique et administratif devraient être incorporées à l'analyse.

1.1.3 La bureaucratie de guichet

En français, le terme bureaucratie de guichet est encore peu répandu. Cette forme de la bureaucratie est mieux connue dans l'acception anglophone de *street-level bureaucracy*,

terme avancé par Lipsky en 1971 et développé plus amplement par la suite (Prottas 1978/ Weatherly 1979/ Lipsky, 1980). C'est d'ailleurs dans le monde anglo-saxon que les études portant sur cette catégorie ont pris naissance, suivi plus tard par les travaux de Dubois et Weller (1999) et Dubois (2014). Les personnes travaillant au guichet sont caractérisées comme des travailleurs du secteur public qui interagissent directement avec les citoyens dans le cours de leur emploi et qui ont une discrétion substantielle dans l'exécution de leur emploi (1980 : 3). Selon Lipsky, plusieurs types d'emplois peuvent y être associés.

Typical street-level bureaucrats are teachers, police officers and other law enforcement personnel, social workers, judges, public lawyers and other court officers, health workers, and many other public employees who grant access to government programs and provide services within them (1980: 3).⁹

La notion de bureaucratie de guichet contribue à préciser le rôle des professionnels qui travaillent dans les directions régionales, ces dernières pouvant être assimilées à ce type de bureaucratie. D'ailleurs, les catégories d'emplois auxquelles Lipsky réfère sont, pour la plupart, associées à des postes professionnels. D'une certaine manière, l'existence d'une bureaucratie de guichet au sein d'une organisation pourrait contribuer à renforcer la thèse d'hybridité, montrant un certain décalage entre le centre et la périphérie. Il s'agira de mettre cette variable à l'épreuve dans l'analyse des résultats obtenus lors des entrevues.

Pourquoi parler d'une catégorie particulière de la bureaucratie? Comme le mentionne Buffat, « les travaux sur la bureaucratie de guichet postulent le déploiement d'une marge de manœuvre interprétative rendue nécessaire par les conditions de travail, l'hétérogénéité des cas à traiter ainsi que leur dimension humaine » (2016 : 145). Lipsky identifie cinq éléments caractéristiques des conditions de travail de la bureaucratie de guichet :

⁹ Brodtkin préfère utiliser l'expression organisation de proximité (*street-level organization*) qu'elle considère plus englobante car elle permet aussi d'inclure toutes les organisations, qu'elles soient publiques, nongouvernementales, à but lucratif ou mixtes, qui « forment l'interface entre l'État, ses politiques publiques et le peuple » (Brodtkin, 2012 (a) : 11). Cette acception permet effectivement de prendre en compte les nouvelles modalités de gestion des services publics qui se sont développées dans le cadre de la NGP mais n'est pas utile pour cette étude qui s'intéresse à une organisation publique.

- 1) Elle se développe dans un contexte où les ressources sont limitées pour répondre aux nombreux besoins de la clientèle;
- 2) L'accroissement de l'offre de services ne permet pas de répondre à la demande, ayant plutôt l'effet inverse;
- 3) Les buts poursuivis par les organisations sont parfois ambigus ou conflictuels. Notamment, il faut concilier entre les objectifs de l'organisation et la demande des citoyens;
- 4) La performance est donc difficile, voire impossible à évaluer;
- 5) Le rapport direct avec les clientèles peut constituer une source de pouvoir pour les agents parce que le citoyen qui a recours aux services est souvent démuné (Lipsky, 1980 : 27-70).

Les études portant sur la bureaucratie de guichet mettent souvent l'accent sur le comportement des acteurs en le mettant en lien avec l'influence que cela peut avoir lors de l'application des politiques publiques (Hupe, Hill et Buffat, 2015 : 12). Lipsky considère que les personnes travaillant à ce niveau contribuent, d'une certaine manière, à faire les politiques. Brodtkin adhère à ce point de vue. Selon elle, les organisations de proximités sont importantes pour l'élaboration des politiques « parce que ce qu'ils font constitue la politique telle qu'elle se produit dans la vie quotidienne des organisations » (2012 (a) : 14). Lipsky explique que ce rôle est basé sur deux facteurs inter-reliés, soit un degré relativement élevé de pouvoir discrétionnaire et une autonomie relative face à l'autorité organisationnelle (1980 : 13). Il semble toutefois que c'est surtout le premier facteur qui est exploité dans la plupart des études. Par exemple, Buffat articule sa vision de la bureaucratie de guichet autour du concept de pouvoir discrétionnaire ou, si l'on préfère, la marge de manœuvre qui consiste en la « capacité d'un acteur à prendre des décisions de manière autonome dans un cadre réglementaire donné » (2016 : 146). Lipsky explique cette discrétion en fonction de trois raisons : premièrement, parce que les personnes travaillent souvent dans des situations trop compliquées qui ne peuvent faire l'objet de procédures détaillées; deuxièmement, parce que le travail requiert souvent des réponses qui prennent en compte la dimension humaine de la situation; troisièmement, parce qu'il est essentiel que les répondants de première ligne donnent confiance aux citoyens qu'ils desservent, la prestation d'un service public contribuant ainsi au processus de légitimation de l'État (1980 : 15). C'est ce que Lascoumes

désigne comme « les principes pratiques développés par les agents publics pour assurer la mobilisation et l'adaptation des règles étatiques aux faits sociaux qu'il leur appartient de gérer » (Lascoumes, cité par Buffat, 2016 : 148). Ces principes peuvent être des normes d'interprétation des orientations, tel qu'évoqué précédemment; des normes de négociation permettant de s'ajuster aux différentes clientèles ou encore des normes quant à la gestion des conflits (2016 : 148-149). Il s'agit donc d'une politique qui, même une fois écrite, continue de se faire dans le cadre de sa mise en œuvre. Cette conception met davantage l'accent sur l'action des individus qui ont à prendre des décisions dans leur pratique quotidienne. L'étude de Dubois (2003), portant sur le cas des caisses d'allocations familiales, s'inscrit en partie dans cette optique. Les entrevues menées auprès des employés de guichet lui permettent de constater que les valeurs et croyances guideraient davantage les décisions prises par ces derniers plutôt que les standards administratifs (2003 : 99).

En ce qui concerne le deuxième facteur, Lipsky considère que le rôle de la bureaucratie de guichet dans la mise en œuvre des politiques ne résulte pas uniquement de son pouvoir discrétionnaire mais qu'il est aussi en lien avec son autonomie relative face à l'autorité organisationnelle. Sur ce plan, il s'intéresse surtout à la relation entre bureaucratie de guichet et manager qu'il perçoit comme étant plutôt contradictoire puisque les deux parties n'ont pas les mêmes intérêts. Pour les employés de la bureaucratie de guichet, il s'agit de s'acquitter du travail dans des conditions qui soient le plus possible en accord avec leurs préférences tandis que les managers ont en tête l'atteinte des buts fixés par l'organisation (1980 : 18-19). Pour sa part, Dubois conçoit que les relations internes à l'organisation « produisent les conditions qui entretiennent une relative incertitude quant à la définition du rôle d'agent d'accueil ». Il évoque un isolement de l'accueil qui « explique pour une part la distance qui le sépare du contrôle hiérarchique et partant la fluctuation des fonctions que la direction lui assigne » (2002 : 82). Ces quelques explications fournies par Lipsky et Dubois ne constituent toutefois pas des éléments suffisants en termes d'analyse des organisations.

L'explication avancée par Bannink, Six et van Wijk est plus intéressante de ce point de vue. Les auteurs mettent de l'avant que les variations des modes de contrôle au sein d'une

organisation seraient en lien avec le niveau de complexité et d'ambiguïté des problèmes sociaux rencontrés par cette dernière. La complexité renvoie à l'incertitude quant à la capacité de bien estimer l'ensemble des faits à l'origine des problèmes. L'ambiguïté réfère à l'incertitude quant aux aspects normatifs des problèmes et des solutions possibles (2015 : 206). Cela aurait une incidence directe sur les caractéristiques du travail effectué par la bureaucratie de guichet et les modalités de contrôle qui se mettent en place pour la supervision du travail de première ligne. Ils distinguent à cet égard trois modalités de gouvernance: bureaucratique, managériale et professionnelle.

In bureaucracy, enforcement is the main mechanism to steer the action of subordinates; this presupposes compliance by subordinates and the capacity of the controlling actor to define tasks. In managerialism, incentives function as the main mechanism to direct the action of service providers; this presupposes a conflict of interest (to be overcome by incentives) and the capacity of the controlling actor to define the required performance. In professionalism, competence is the main mechanism in professional governance to accommodate expertise and task; this presupposes a natural willingness by experts to engage in mutual adjustment and requires (but also allows) the controlling actor not to define tasks and performance (2015: 209-210).

Cette analyse n'est pas sans rappeler celle de Mintzberg parce qu'elle met l'accent sur des variables externes à l'organisation pour expliquer le mode de gouvernance qui s'y déploie et aussi parce que deux des modes de gouvernance envisagés renvoient aux deux structures bureaucratiques identifiées par Mintzberg: mécaniste (gouvernance bureaucratique) et professionnelle (gouvernance professionnelle). Toutefois, les auteurs avancent une explication qu'on pourrait qualifier comme étant plus pragmatique que celle de Mintzberg, notamment parce qu'ils ne visent pas à caractériser une organisation selon un modèle mais plutôt à envisager des modes de gouvernance différents, selon le niveau de complexité et d'ambiguïté. Appliqué à la présente étude, il ne serait donc pas interdit de croire qu'un ministère (organisation caractérisée d'emblée comme une bureaucratie mécaniste chez Mintzberg) pourrait modifier son mode de gouvernance en fonction du niveau de complexité et d'ambiguïté rencontré. À cet égard, il est particulièrement intéressant de constater que pour

les auteurs, un niveau de complexité élevé engendre un défi qui nécessite une plus grande expertise. Cela a pour résultat que la gouvernance qui se déploie auprès de la bureaucratie de guichet implique qu'on lui reconnaisse un certain niveau d'autonomie, de compétence et d'expertise, ce qui caractérise la gouvernance professionnelle (2015 : 207). Nous verrons aux chapitres portant sur l'analyse du MAMH que plusieurs personnes interviewées ont mentionné la complexité entourant la prestation du travail.

Toujours dans cette optique, Buffat mentionne qu'il est possible d'établir une distinction entre bureaucratie de guichet et bureaucratie professionnelle bien que les deux partagent des traits communs. Tandis que cette dernière tient son pouvoir d'une expertise reconnue par les standards professionnels établis par les corporations professionnelles, la bureaucratie de guichet obtient une marge de manœuvre de par la situation particulière qu'elle occupe dans la structure d'une organisation. Comme le note Buffat, sa condition première ne tient pas à sa spécialisation mais au fait que ses membres partagent une « condition commune de travail, être en première ligne ». Toutefois, si on se rapporte à la définition originale de Lipsky de la bureaucratie de guichet, nous pouvons noter que plusieurs emplois qu'on y retrouve sont des emplois professionnels. Evans observe que Lipsky avait déjà mentionné qu'il pourrait y avoir une différence entre une bureaucratie de guichet avec ou sans statut professionnel sans poursuivre d'études à ce sujet. Pour sa part, il soutient que le fait de posséder un statut professionnel confère une plus grande autonomie de décision. C'est du moins ce que son étude auprès de travailleurs sociaux lui a permis de constater (2015 : 283). Aux fins de notre étude, les recherches sur la bureaucratie de guichet doivent toutefois être incorporées à l'analyse d'ensemble de l'organisation et prendre en compte que la majorité des personnes qui ont été interviewées occupent un poste professionnel sans nécessairement faire partie d'un ordre professionnel.

1.2 Professions et bureaucratie

L'intérêt porté au personnel professionnel de l'administration publique tient à ce que la notion de professionnel constitue un élément important dans la distinction faite par Mintzberg

entre les deux configurations de la bureaucratie identifiées dans son modèle. Si la notion de bureaucratie professionnelle repose principalement sur le rôle qu'y tient cette catégorie d'emploi, la configuration de la bureaucratie mécaniste nous laisse face à un vide quant à la place que pourraient y tenir les professionnels. Mintzberg n'exclut peut-être pas la présence d'employés professionnels au sein d'une bureaucratie mécaniste mais en fait, il ne discute pas vraiment de cette éventualité. Selon son modèle, les éventuels employés professionnels se trouveraient probablement situés dans la technostructure qui est considérée comme la partie clef de l'organisation. Il ne désigne toutefois pas ces personnes comme étant des professionnels mais plutôt comme des analystes. Selon lui, l'analyste planifie le travail et procède à la standardisation des processus de travail des personnes qui œuvrent dans le centre opérationnel, ces dernières étant des travailleurs non spécialisés qui font un travail routinier. Mintzberg ne semble pas envisager la possibilité que des analystes puissent contribuer à planifier et à standardiser un travail professionnel car comme il le mentionne, les procédés de travail d'un professionnel sont trop complexes pour être standardisés par un analyste (1982 : 312). Seuls les professionnels sont à même de pouvoir planifier leur travail car les procédures sont plus complexes.

En ce qui concerne la bureaucratie professionnelle, c'est le centre opérationnel qui constitue la partie essentielle de l'organisation, là où sont situés les professionnels, tandis que la technostructure a plutôt un rôle de support. Comme le mentionne Mintzberg,

[...] pour coordonner ses activités, la Bureaucratie Professionnelle s'appuie sur la standardisation des qualifications et sur le paramètre de conception qui y correspond, la formation et la socialisation. Elle recrute des spécialistes dûment formés et socialisés – des professionnels – pour son centre opérationnel, et leur laisse une latitude considérable dans le contrôle de leur propre travail (1982 : 310).

Pour Mintzberg, dans une bureaucratie professionnelle, le professionnel est celui qui a la capacité de poser un diagnostic en regard d'un problème qui se pose à l'administration et de choisir un programme standard pour le solutionner tandis que la bureaucratie mécaniste ne fait qu'appliquer un programme sans poser de diagnostic (1982 : 313). On pourrait alors se

demander pourquoi les administrations publiques, considérées, selon l'auteur, comme des bureaucraties mécanistes, embauchent des personnes pour occuper des postes professionnels et ce, autant dans la technostucture que dans le centre opérationnel, là où on applique des programmes. La présence grandissante de professionnels au sein des administrations publiques et ce, à tous les niveaux de la structure organisationnelle, représente une distorsion quant à la conception de Mintzberg qui associe de manière trop univoque cette catégorie d'emploi à sa configuration de la bureaucratie professionnelle. Nous abondons dans le sens de Champy pour qui « la forte présence de professionnels dans les administrations publiques rend nécessaire, pour saisir les évolutions de ces dernières, un détour par l'étude des professions » (2016 : 253).

1.2.1 La notion de profession : deux grands courants

On distingue aujourd'hui deux grands courants en ce qui concerne la conception de la notion de profession : le courant fonctionnaliste et le courant interactionniste. Le paradigme fonctionnaliste est le premier à s'être développé et a été prédominant des années 1920 à 1960 (Champy, 2012 : 3). Selon ce paradigme « le concept de professions désigne parfois de façon plus étroite des professions établies, c'est-à-dire qui sont parvenues à faire suffisamment reconnaître leurs compétences pour être protégées de la concurrence sur les marchés et de la domination hiérarchique de non-membres de la profession à l'intérieur des organisations » (Champy, 2016 : 254). Cette conception est étroitement associée au sens anglais du mot qui serait plus restrictif que celui qui est donné en français (Champy, 2011 : 26). Deux dimensions sont associées à cette acception : le niveau de compétence et l'orientation vers la collectivité. En ce qui concerne la compétence, la profession distingue la personne dont l'occupation « nécessite d'avoir poursuivi des études au cours desquelles un savoir théorique de haut niveau est transmis » (Champy, 2011 : 26). Quant au deuxième aspect, l'orientation vers la collectivité signifie que le professionnel est supposé prioriser l'intérêt de son client sur le sien et ce, dans le but de maintenir son autonomie et son statut sur le plan social. La fonction sociale remplie par la profession apparaît comme un élément distinctif du statut et

contribue à justifier la nécessité d'une reconnaissance officielle et d'une protection. Le tout est supervisé par les ordres professionnels qui assurent une unité de la profession, notamment en assumant la surveillance des membres et, au besoin, en les sanctionnant lorsqu'ils dévient du code d'éthique et de déontologie de la profession (Champy, 2011 : 26). Pour Vezinat, « en faisant reconnaître, le plus souvent par l'État, leurs savoirs – diplômes, « licence », certifications – comme légitimes, les professionnels peuvent obtenir un monopole légal d'exercice de leur activité » (2010 : 415). Une correspondance est souvent établie entre cette définition de la profession et les professions dites libérales (médecins, avocats, notaires, etc.). On peut associer la conception de Mintzberg à un point de vue fonctionnaliste car dans les descriptions qu'il donne du professionnel, il fait intervenir le niveau élevé d'étude ainsi que la nécessité d'une reconnaissance par l'intermédiaire de l'association professionnelle.

La formation initiale dure généralement plusieurs années et elle est délivrée par une université ou une institution spécialisée. Mais le processus ne s'arrête pas là : vient ensuite une longue période d'apprentissage comme l'internat en médecine ou le stage de l'expertise comptable. [...] Lorsque cette phase est terminée, l'association professionnelle fait généralement passer au candidat un examen pour vérifier qu'il a les connaissances, les aptitudes et les normes requises pour être admis dans la profession (1982 : 311).

Selon cette conception, l'individu se voit attribuer un titre professionnel qu'il pourra conserver durant toute sa carrière, en autant qu'il répondra aux standards requis par son association. On pourrait donc dire que le statut de professionnel est, d'emblée, attaché à l'individu et que ce statut le précède et le suit au sein de l'organisation.

Le courant interactionniste a, lui aussi, été développé dans le monde anglo-saxon, en réaction critique au fonctionnalisme. Ce sont des sociologues identifiés à la nouvelle École de Chicago, dont Howard Becker et Everett Hughes (Champy, 2011 : 27) qui, dans les années 1950, ont plus spécifiquement contribué à l'élaboration d'une nouvelle conception de la notion de profession. Du point de vue interactionniste, la définition de la profession donnée par le courant fonctionnaliste est trop limitative. Elle ignore d'autres activités professionnelles qui, soit ne sont regroupées dans aucune association, soit sont représentées

par une association qui n'est pas reconnue par l'État. Becker, le plus critique d'entre eux, affirmait que les professions étaient des occupations ayant eu « suffisamment de chance pour acquérir et préserver dans le monde actuel du travail la propriété d'un titre honorifique » (Champy, 2011 : 27). Il critiquait les deux dimensions de la profession données par les fonctionnalistes, soit le haut degré d'étude et le désintéressement ainsi que la notion d'unité, qui n'était que symbolique. Enfin, les interactionnistes contestent l'idée voulant qu'une profession soit reconnue à cause de l'importance accordée aux standards qui y sont associés. Pour eux, il s'agit davantage du résultat de luttes contingentes menées par les groupes professionnels.

Dans la foulée de l'interactionnisme, Demazière et Gadéa (2009) préfèrent parler des groupes professionnels plutôt que de professions. Cette approche, permettrait de dépasser les limites associées à la notion de profession libérale, qui est, selon eux, trop restrictive pour prendre en compte les activités qui impliquent la mise en œuvre de compétences professionnelles. L'expression désigne,

[...] des ensembles de travailleurs exerçant une activité ayant le même nom, et par conséquent dotés d'une visibilité sociale, bénéficiant d'une identification et d'une reconnaissance, occupant une place différenciée dans la division sociale du travail, et caractérisés par une légitimité symbolique. Ils ne bénéficient pas nécessairement d'une reconnaissance juridique, mais du moins d'une reconnaissance de fait, largement partagée et symbolisée par leur nom, qui les différencie des autres activités professionnelles (2009 : 20).

Pour les auteurs, le développement de ces groupes professionnels constitue une tendance lourde. « Les professionnels contemporains travaillent le plus souvent dans des organisations auxquelles ils sont liés par un contrat de travail salarial ou en tout cas par des formes d'exercice éloignées du modèle libéral » (2009 : 21). De plus, une part importante de leur existence comme groupe professionnel est consacrée à maintenir leur position dans l'organisation et à revendiquer leur reconnaissance. Du fait d'un manque de reconnaissance, ces groupes professionnels seraient enfin davantage vulnérables que ne le sont les professions libérales, notamment de par leur statut de salariés au sein d'une organisation. Ils

seraient davantage soumis à des tensions résultant de divers mécanismes de contrôle de la part des responsables hiérarchiques ou provenant des réformes managériales (2009 : 21).

La situation des professionnels du gouvernement du Québec correspond bien à ces caractéristiques. D'abord, ils font tous partie de la même catégorie d'emploi, celle de professionnel, qui les distingue des autres catégories. Cette catégorie d'emploi peut comporter des diplômés de multiples formations, autant dans les domaines des sciences humaines, administratives, sciences naturelles, etc. Certains possèdent un titre professionnel qui n'est pas reconnu, du moins officiellement, par l'employeur. Certains professionnels ayant à poser des actes réservés en vertu de leur ordre dans le cadre de leur emploi, comme les architectes, ont récemment obtenu que l'employeur rembourse les cotisations qu'ils doivent payer à leurs associations professionnelles via une procédure administrative qui n'est pas inscrite à la convention collective. Par ailleurs, le SPGQ, qui représente ces professionnels, mène depuis plusieurs années des campagnes publicitaires visant à faire connaître le travail de ces professionnels de l'ombre afin d'améliorer leurs conditions de travail et de rémunération.

1.2.2 Les professionnels dans la bureaucratie et la question de l'autonomie

Rappelons d'abord que la plupart des études qui s'intéressent aux professionnels dans la bureaucratie reposent sur une conception du professionnel davantage rattachée au courant fonctionnaliste et, de ce fait, négligent les groupes professionnels non reconnus. Elles négligent aussi le secteur public parce qu'on ignore souvent qu'il comporte un bon nombre de professionnels puisque, mis à part des groupes bien identifiés comme le sont les ingénieurs ou les avocats et notaires au Québec, les autres sont souvent assimilés à la catégorie générale de fonctionnaires. Les catégories de Mintzberg, qui ont consacré une distinction fondamentale entre bureaucraties mécaniste et professionnelle, semblent avoir marqué les esprits à cet égard. Le sens commun hérité de cette catégorisation veut que la bureaucratie professionnelle se retrouve ailleurs que dans la fonction publique.

Les études qui se sont penchées sur les effets de la NGP sur les professionnels ont donc pris pour cibles les professionnels des domaines associés au secteur parapublic dont l'éducation, la santé, l'action sociale, domaines où ils sont concentrés plus spécifiquement par profession : enseignants, médecins, infirmiers, travailleurs sociaux, etc. Bien que les autres groupes professionnels aient été négligés, voire, oubliés, il n'est pas fortuit de constater qu'un aspect qui ressort souvent de l'analyse puisse aussi s'appliquer à l'étude des ministères et organisations de l'administration publique. Il s'agit de la question de l'autonomie. Dans son rapport aux bureaucraties professionnelles, la NGP est souvent perçue sous l'angle d'une limitation de l'autonomie puisqu'elle est assortie de nouvelles règles managériales : planification stratégique, indicateurs de performance, etc. venant contraindre le travail professionnel. Toutefois, des auteurs (Demazière, Lessard, Morrissette, 2013) voient une limite au déploiement de ces règles en ce qui concerne le travail professionnel effectué dans de nombreux domaines. Ils mentionnent, bien entendu, les domaines sur lesquels l'attention est habituellement focalisée : santé, éducation et services sociaux mais aussi les activités de service public ayant une composante relationnelle. Ils observent que les logiques institutionnelles de contrôle se heurtent à ce type de fonctions qui sont marquées « par des incertitudes croissantes sur les manières de poser les problèmes, sur les réponses à y apporter, sur l'efficacité des méthodes, sur les priorités à privilégier » (2013 : 15). On rejoint ici des constats posés au sujet du contexte de travail de la bureaucratie de guichet qui confère une marge de manœuvre discrétionnaire ou autonomie.

Un certain nombre d'études abordent la question de l'autonomie (Broussard, *et al.* 2010/ Champy, 2011 et 2016/Demazière, Lessard, Morrissette, 2013/Magetti et Verhoest, 2014). Magetti et Verhoest définissent l'autonomie comme « le fait de pouvoir traduire ses propres préférences en actions faisant autorité, sans contraintes extérieures » (2014 : 243). De manière plus spécifique, en ce qui concerne le rapport entre autonomie et travail, Broussard (*et al.*) établissent une distinction entre autonomie institutionnelle des professions et autonomie pratique des travailleurs d'une part, et autonomie professionnelle, d'autre part. Les deux premiers termes renvoient à des acceptions courantes. Les professions bénéficient

d'une autonomie dite institutionnelle car elle est reconnue « par des autorités légitimes, étatiques par exemple » (2010 : 158). Quant à l'autonomie pratique des travailleurs, « elle tire sa source de l'idée que le travail, quel qu'il soit, n'est jamais entièrement prévisible, programmable, contrôlable » (2010 : 158-159) ce qui donne, *de facto*, une certaine autonomie dans l'exécution du travail. Par ailleurs, l'autonomie professionnelle « désigne le poids des groupes professionnels dans la définition de leur travail entendu à la fois comme un ensemble d'activités pratiques à réaliser et de ressources mobilisables en conséquence, et comme un ensemble de buts poursuivis et de significations associées » (2010 : 159). Ce type d'autonomie ne s'appuie pas sur une reconnaissance institutionnelle, comme l'est celle des professions reconnues. Elle représente davantage que la marge de manœuvre lors de la réalisation d'une activité pratique. Il s'agit de pouvoir maîtriser « un mandat, défini comme l'exercice de certaines activités spécifiques » et « engage la définition, normative, de ce que doivent être les activités légitimes et les missions légitimes » (2010 : 159). Ce type d'autonomie n'est pas exclusif aux professions établies. Elle peut se rencontrer dans tous les types d'organisations, y compris les « organisations fortement hiérarchisées et bureaucratiques » (2010 : 159).

Champy apporte d'autres éléments intéressants au regard de notre objet d'étude. Ses études s'inscrivent dans un objectif de dépasser les courants fonctionnalistes et interactionnistes, l'un étant jugé trop restrictif, l'autre ayant une portée trop étendue. Il soutient que même si, de prime abord, bureaucratie au sens mécaniste du terme et profession semblent être antinomiques, il n'en demeure pas moins qu'une forme de pratique professionnelle prend place au sein de la bureaucratie. L'auteur parle de professions à pratique prudentielle, basées notamment sur la reconnaissance d'une autonomie.

[...] de nombreux membres du personnel de ces administrations disposent d'une certaine latitude pour accommoder de façon discrétionnaire les objectifs qu'ils sont chargés de poursuivre. Ils contribuent ainsi, de fait, même si c'est de façon clandestine et précaire, à la définition de la politique qu'ils sont chargés de mettre en œuvre » (Champy, 2016 : 255).

Quatre dimensions sont associées aux professions à pratique prudentielle :

- 1) Il s'agit d'un savoir de métier;
- 2) La pratique doit comporter une dimension prudentielle;
- 3) Il y a un savoir spécialisé au fondement de la pratique prudentielle;
- 4) Elle comporte une autonomie de réflexion (Champy, 2011 : 148).

Le savoir de métier doit être compris au sens large. Il ne s'agit pas spécifiquement d'un savoir qui serait celui d'une personne possédant un métier. Champy définit le métier comme relevant « des activités mettant en œuvre des savoirs et des savoir-faire spécialisés et dont la valeur transcende les contextes particuliers de cette mise en œuvre » (2011 : 148).

La dimension prudentielle réfère à un certain nombre de traits distinctifs. Il s'agit d'abord « de traiter de problèmes ou de situations singuliers et complexes [...] impliquant de « faire face à une irréductible incertitude quant au déroulement du travail ». Cette situation nécessite de « se livrer à des conjectures sur les cas traités et à des délibérations sur les fins de l'activité » (Champy, 2011 : 149). Enfin, les savoirs mis en œuvre ne sont pas formalisables. Cette dernière caractéristique renvoie à un élément dont Mintzberg discute à propos des professions. Selon lui, le professionnel pose un diagnostic et applique un programme standard. La différence ici est que la manière de traiter les problèmes ne relève pas d'un programme standard. La réponse n'est pas standardisée, elle nécessite conjectures et délibérations. Chez Mintzberg, cette manière de procéder renvoie à la structure adhocratique, « dans laquelle il n'y a aucun cas standard et aucun programme standard » (1982 : 314) comme nous l'avons vu précédemment.

Cela ne signifie pourtant pas que le savoir mis en œuvre ne soit pas un savoir expert. Au contraire, il faut un savoir expert pour faire preuve de prudence dans des cas singuliers où il est difficile de faire preuve d'objectivité, où la solution n'est pas donnée d'avance et où il y a des inconnues quant à la réussite. Pour Champy, « ce type de pratique suppose de se situer à l'intérieur d'une culture professionnelle singulière, mais dans un rapport non déterministe à cette dernière » (2011 : 155).

L'autonomie de réflexion est nécessaire à la pratique prudentielle car elle préside au développement de conjectures et à la tenue de délibérations. La notion d'autonomie de réflexion va plus loin que celle d'autonomie qui, elle, peut s'appliquer à plusieurs types d'activités qui ne sont pas des professions à pratique prudentielle. Notamment, l'autonomie de réflexion s'accompagne d'une délibération qui se veut publique et non pas seulement des échanges de vue entre collègues demeurant confidentiels.

Nous considérerons ainsi que, pour que l'on puisse parler de profession à pratique prudentielle, il faut qu'une autonomie de réflexion suffisante sur les fins de l'activité ouvre la possibilité de réflexions collectives. Ces réflexions constituent le ressort de l'engagement des professionnels et de la politisation de leurs activités [...], Cette autonomie de réflexion doit être clairement distinguée du pouvoir, ou de l'autonomie de décision à laquelle elle est souvent associée, mais sans que cela soit automatique (Champy, 2011 : 158).

Champy ne fournit pas d'exemple de profession à pratique prudentielle qui ne soit pas protégée. Selon lui, seul le statut peut permettre ce type de pratique. Il observe néanmoins qu'une activité à pratique prudentielle peut contribuer à justifier l'obtention d'un statut. Des circonstances socio-historiques pourraient expliquer pourquoi certaines de ces activités ne parviennent pas à être reconnues, notamment lorsqu'un autre groupe professionnel y fait obstacle. Cette incapacité à reconnaître l'existence d'une profession à pratique prudentielle non reconnue nous apparaît être une limite à laquelle se bute l'auteur qui ne parvient pas, sur ce point, à s'extraire entièrement de la détermination fonctionnaliste d'une profession. À notre avis, la reconnaissance ne relève pas uniquement du statut conféré par une association professionnelle. Le fait que l'administration publique reconnaisse formellement l'existence de salariés sous l'appellation de professionnels, même si plusieurs d'entre eux ne sont membres d'aucune association, indique une distinction de statut avec d'autres catégories de fonctionnaires. D'ailleurs, tel que nous pourrons l'observer lors de l'analyse des données recueillies lors des entretiens, la pratique prudentielle, telle que définie par Champy, ne semble pas uniquement être l'apanage de professionnels reconnus par un ordre. À ce sujet, il nous apparaît pertinent de combiner les dimensions de la profession à pratique

prudentielle, telles que Champy les identifie en les situant dans la perspective davantage interactionniste du groupe professionnel.

**

*

Dans ce chapitre, nous avons abordé les champs théoriques et conceptuels en lien avec l'élaboration de notre étude. En ce qui concerne la théorie de la bureaucratie, nous avons présenté la distinction entre bureaucratie mécaniste et bureaucratie professionnelle ainsi que les études des firmes professionnelles qui ont contribué à l'extension du modèle de bureaucratie professionnelle de Mintzberg. À cet égard, la notion d'archétype, bien que non retenue car insuffisamment détachée de la configuration, nous a permis de constater qu'il est possible d'envisager les modifications structurelles autrement que par ajustement systémique, comme dans le modèle de Mintzberg. Puis, nous avons vu que le concept d'hybridité, auquel nous nous référerons au cinquième chapitre, nous permet de concevoir une organisation qui intègre plusieurs aspects de manière tout à fait fonctionnelle, sur une base viable, contrairement à l'*a priori* mintzbergien à ce sujet. Enfin, nous avons abordé la question de la bureaucratie de guichet, ignorée par Mintzberg mais fort utile car elle nous permet d'envisager différemment la relation entre le centre et la périphérie dans une organisation telle que le MAMH qui comporte plusieurs directions régionales.

Puisque notre étude porte sur une mise à l'épreuve des configurations bureaucratiques chez Mintzberg, nous avons aussi abordé un aspect qui nous apparaît fondamental dans la distinction qu'il propose entre bureaucratie mécaniste et bureaucratie professionnelle. Il s'agit de la place qu'occupent les professionnels, éléments clés de la bureaucratie portant leur nom. Nous avons voulu pousser plus loin la compréhension de la notion de professionnels, ce qui nous a permis de distinguer deux conceptions de ce concept, dont l'une fonctionnaliste, partagée par Mintzberg, qui assimile le statut aux professions libérales

ou aux ordres professionnels, ce qui expliquerait pourquoi les professionnels sont absents de la bureaucratie mécaniste selon la conception qu'en propose l'auteur. A contrario, selon une approche interactionniste, la conception de profession à pratique prudentielle, permet d'envisager d'autres formes de professions, non réglementées par des corporations mais tout aussi importantes et actives, notamment au sein de l'administration publique. Cet aspect sera, lui aussi, intégré à l'analyse. Mais avant, il s'agit tout d'abord de procéder à la présentation détaillée du modèle de Mintzberg.

2. LE CADRE D'ANALYSE DE MINTZBERG

Dans ce chapitre, nous allons présenter tour à tour chacune des dimensions sur lesquelles s'appuie Mintzberg pour procéder à l'analyse d'une organisation. Comme nous le verrons, chaque dimension comporte elle-même des sous-catégories et c'est la combinaison de tous ces aspects qui, en principe, permet de déterminer la configuration d'une organisation. Le modèle de Mintzberg repose sur trois dimensions essentielles sur lesquelles s'appuie l'analyse formelle de l'organisation. Ces trois dimensions concernent le fonctionnement de l'organisation, ses paramètres de conception et les facteurs de contingence. À cet égard, Mintzberg présuppose une sorte de convergence naturelle entre des éléments propres à chaque dimension qui pointent vers une structure particulière. Par exemple, comme il l'explique, une organisation qui, sur le plan du fonctionnement, serait caractérisée par la standardisation des procédés de travail aurait, comme paramètre de conception, la formalisation du comportement. Ce type d'organisation, que Mintzberg identifie comme une bureaucratie traditionnelle (mécaniste), est une organisation de grande taille et assez âgée (facteurs de contingence) (1982 : 267). « En fait, les éléments de notre analyse – les mécanismes de coordination, les paramètres de conception, et les facteurs de contingence – paraissent tous se regrouper de façon naturelle en types ou configurations » (1982 : 268).

2.1 Le fonctionnement de l'organisation

Selon Mintzberg, « la structure d'une organisation peut être définie simplement comme la somme totale des moyens employés pour diviser le travail entre tâches distinctes et pour ensuite assurer la coordination nécessaire entre ces tâches » (1982 : 18). Il identifie trois éléments servant à définir le fonctionnement d'une organisation, soit, les mécanismes de coordination, les composantes et les systèmes de flux.

2.1.1 Les mécanismes de coordination

Mintzberg (1982) distingue six modalités possibles de coordination d'une organisation : l'ajustement mutuel; la supervision directe; la standardisation des procédés; la standardisation des résultats; la standardisation des qualifications et la standardisation des normes.

L'ajustement mutuel est la modalité la plus simple de la coordination. Cette modalité est basée sur la communication informelle et caractérise les petites organisations ou encore les organisations complexes. Dans une petite organisation comportant peu d'employés, il n'est pas nécessaire de déployer des mécanismes très élaborés pour communiquer, l'ajustement mutuel est suffisant. Paradoxalement, dans une organisation complexe, Mintzberg considère qu'il est aussi le seul mode de coordination envisageable, notamment lorsque des spécialistes sont appelés à réaliser des activités très complexes, ils doivent s'ajuster entre eux pour y parvenir.

La supervision directe caractérise une organisation qui, vu l'augmentation de ses activités, ne peut plus fonctionner uniquement par ajustement mutuel. Une personne est alors désignée pour superviser le travail des autres.

La standardisation, pour sa part, se produit lorsque les deux premiers mécanismes sont insuffisants. Elle implique une coordination préétablie, « avant même que le travail ne commence » (1982 : 20). Elle peut prendre différentes formes. La standardisation des procédés implique que « le contenu du travail est spécifié ou programmé » (1982 : 21). Par exemple, en ce qui concerne la marche à suivre pour l'administration d'un programme ministériel, la standardisation des procédés pourrait prévoir à l'avance les activités à réaliser pour chacune des étapes : annonce de la période de dépôt de projets de la part des promoteurs; dépôt des informations requises sur le site Internet, réception des projets, accusé de réception, établissement d'une grille d'analyse des projets, formation d'un comité d'analyse, etc. La standardisation des résultats du travail suppose qu'on spécifie à l'avance ce qui est attendu, soit en ce qui concerne un produit fini ou encore un nombre de produits

finis ou un taux de profit. La standardisation des qualifications, pour sa part, nécessite que les personnes qui seront employées pour faire un travail doivent répondre à des standards préétablis. On mise alors sur le fait que les personnes étant formées spécifiquement pour remplir certaines fonctions sauront exactement comment procéder dans le cadre de leurs activités. Enfin, la standardisation des normes n'a été introduite qu'ultérieurement par Mintzberg (1990). Elle renvoie à ce qu'il désigne d'abord comme étant l'idéologie organisationnelle. Cela signifie que les valeurs prennent une place prépondérante dans la coordination puisque les employés adhèrent à une vision commune et partagée qui est garante de leur implication. On pourrait donner en exemple les militants d'un parti politique qui ont en commun de partager le même programme et les mêmes objectifs, ces derniers contribuant à ce que les membres resserrent les rangs pour remporter la victoire lors des élections.

Certains mécanismes peuvent coexister au sein d'une même organisation mais pas tous. Nizet et Pichault notent à cet égard la difficulté d'arrimer l'ajustement mutuel avec la standardisation des procédés. Selon eux, il serait contradictoire d'« établir la coordination sur des bases à la fois formalisées et informelles » (1995 : 41). Bien entendu, le mécanisme de coordination peut varier selon le niveau hiérarchique, les niveaux supérieurs pouvant être coordonnés de manière plus informelle entre eux et les niveaux inférieurs de manière plus formelle. Cela n'empêche pas que pour l'ensemble de l'organisation, un mode de coordination prévaut. Les auteurs soutiennent aussi qu'il est difficile de faire cohabiter standardisation des procédés et standardisation des résultats parce que « des conflits risquent de surgir rapidement entre le respect strict des règles, quel que soit le résultat obtenu, et la poursuite d'objectifs indépendamment des règles en vigueur » (1995 : 41).

2.1.2 Les composantes

Mintzberg a d'abord identifié cinq composantes de l'organisation (1982). Toutefois, seulement les organisations plus développées les possèdent toutes. Les petites organisations artisanales n'ont pas besoin de toutes ces constituantes car ce n'est qu'avec la croissance des

activités qu'une division, une supervision et une standardisation du travail deviennent nécessaires. Quant aux organisations ayant dépassé le stade artisanal, elles possèdent toutes, de manière plus ou moins élaborée, l'ensemble de ces composantes que sont le centre opérationnel, le sommet stratégique, la ligne hiérarchique, la technostructure et le support logistique. Mintzberg établit un lien entre composante et type de configuration puisque chaque configuration est déterminée selon une de ces composantes qui y tient le rôle essentiel.

Le centre opérationnel est la composante qui « est directement lié[e] à la production des biens et des services » (1982 : 41). Il s'agit d'un élément pivot de toutes les organisations, même les plus petites. Lorsqu'une organisation se voit obligée de se doter d'une direction, on désigne alors celle-ci comme étant le sommet stratégique. Ce dernier a pour fonction « de faire en sorte que l'organisation remplisse sa mission de façon efficace, et qu'elle serve les besoins de ceux qui contrôlent l'organisation ou qui ont sur elle du pouvoir » (1982 : 41). Mintzberg identifie trois rôles lui étant confiés : celui de supervision et d'encadrement, celui de gestion des relations avec l'environnement et celui de développement de la stratégie de l'organisation. La ligne hiérarchique, quant à elle, permet de relier le sommet stratégique au centre opérationnel. En principe, plus l'organisation est grande, plus étendue sera sa ligne hiérarchique puisque les personnes composant le sommet stratégique ne pourraient parvenir, à elles seules, à superviser l'ensemble des activités de l'organisation. La ligne hiérarchique débute avec le cadre situé au-dessus du sommet stratégique et se termine avec celui qui a l'autorité directe sur les opérateurs (1982 : 43). La technostructure, que nous avons déjà évoquée, prend place dans l'organisation qui utilise la standardisation des procédés, des produits ou des qualifications comme mécanisme de coordination. Elle est composée d'analystes ou d'employés qui les aident (1982 : 46). Des fonctions d'analystes différentes sont associées au type de standardisation mis en place. Ces fonctions ne font pas partie du flux de travail direct selon Mintzberg. Elles servent à organiser le travail des autres. Ainsi, il y a...

[...] les analystes du travail (tels les spécialistes de méthodes) qui standardisent les procédés de travail; les analystes de planification et de contrôle (planification à long terme, budget, comptabilité) qui standardisent les résultats; et les analystes du personnel (recrutement, formation, etc.) qui standardisent les qualifications (1982 : 47).

Le support logistique est, lui aussi, extérieur au flux de travail direct. Il a pour fonction de l'assister. Ce support peut être de plusieurs ordres, allant des services de cafétéria et d'entretien aux affaires juridiques et aux relations publiques. Chacune de ces unités fonctionne de manière indépendante par rapport aux autres. Elles sont là pour fournir un service spécifique à l'organisation. Selon le type de service rendu, il sera en lien plus direct avec le sommet stratégique (comme les affaires juridiques) ou le centre opérationnel (comme l'approvisionnement).

Aux cinq composantes de base, Mintzberg en ajoute une autre qu'il identifie comme étant l'idéologie. « L'idéologie se nourrit des traditions et des croyances d'une organisation et c'est ce qui la distingue d'une autre et c'est ce qui insuffle une certaine existence à travers le squelette de sa structure » (2004 : 185). Comme le mentionnent Nizet et Pichault, cette notion se rapproche de celle de culture organisationnelle, qui est davantage employée dans les ouvrages portant sur le management (1995 : 42).

Enfin, Mintzberg introduit aussi la notion de détenteurs d'influence dans la section portant sur les composantes, toutefois, il n'en fait pas une composante au sens strict. Les personnes évoluant à l'intérieur de l'organisation sont ainsi présentées comme une coalition interne, cela signifiant qu'ils « sont en lutte entre eux pour déterminer la répartition du pouvoir » (2004 : 186). Les détenteurs d'influence externes se situent, quant à eux, à l'extérieur de l'organisation, ils « créent un champ de forces autour de l'organisation » (2004 : 186) pouvant être composé des actionnaires, propriétaires, syndicats, partenaires, etc.

2.1.3 L'organisation comme système de flux

Mintzberg conçoit l'organisation comme un système de flux par lesquels les différentes parties « fonctionnent ensemble » (1982) 51). Par cette expression, Mintzberg évoque en fait

les modes de circulation de l'information au sein de l'organisation. À cet égard, l'auteur distingue entre les approches plus traditionnelles et d'autres, plus contemporaines.

Les approches plus traditionnelles conçoivent plutôt l'organisation de manière assez rigide, soit selon un système d'autorité formelle déterminé dans l'organigramme, ou encore selon un système de flux régulés. Selon Mintzberg, l'autorité formelle et les flux régulés sont typiques à la théorie de la bureaucratie. L'autorité formelle est définie par l'organigramme qui permet d'identifier la division du travail et donne un aperçu des postes qui existent, de leur regroupement en unités et de la circulation de l'autorité formelle (1982 : 52). Les flux régulés sont ceux 1) du travail opérationnel, par exemple, au MAMH, les étapes de traitement d'une plainte d'un citoyen concernant sa municipalité; 2) des informations et décisions de contrôle, c'est-à-dire comment les informations montent vers le sommet stratégique et comment les décisions redescendent jusqu'à la base; 3) des informations fonctionnelles, qui permettent le soutien aux opérations et aux décisions, la plupart du temps, par l'intermédiaire de la technostucture (1982 : 54-62).

Du côté des approches plus contemporaines, plus proche des théories des relations humaines, on conçoit davantage l'organisation comme un système de communication informelle. Cela signifie qu'il existe une communication qui se fait à côté des systèmes régulés. Cela s'explique du fait de la complexité du fonctionnement réel d'une organisation. Selon Mintzberg, « le réseau de communication informelle peut être conçu comme un ensemble de canaux informels reliés par des « centres nerveux » - les individus qui sont aux carrefours des canaux, et qui communiquent directement, en dehors du système d'autorité formel » (1982 : 67). Par exemple, des professionnels de sous-ministériats différents peuvent communiquer directement entre eux pour la réalisation d'un mandat et ce, sans avoir à passer par l'intermédiaire de la ligne hiérarchique.

Mintzberg identifie deux autres systèmes de flux, encore peu étudiés à l'époque. Il s'agit d'abord du système de constellations de travaux. Ce système est basé sur le regroupement de personnes entre pairs, autour d'un projet ou d'une question particulière. Ces

regroupements peuvent se faire selon la spécialisation fonctionnelle ou la relation de proximité aux niveaux hiérarchiques inférieurs. Aux niveaux plus élevés, « ils dépassent les clivages créés par les spécialités et les fonctions » (1982 : 70). Une autre forme est celle du système de processus de décisions *ad hoc*, qu'il s'agisse de décisions opératoires, managériales ou stratégiques ou d'une combinaison des trois. La décision *ad hoc* vient, en quelque sorte, télescoper le processus standard ou routinier de prise de décision, montrant la flexibilité d'une organisation. Mintzberg n'applique pas vraiment le processus de décisions *ad hoc* dans sa caractérisation des organisations.

Tableau 2.1 – Le fonctionnement de l'organisation*

Fonctionnement de l'organisation	
Composition	Modalités ou composantes
Mécanismes de coordination	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustement mutuel • Supervision directe • Standardisation des procédés • Standardisation des résultats • Standardisation des qualifications • Standardisation des normes
Composantes	<ul style="list-style-type: none"> • Centre opérationnel • Sommet stratégique • Ligne hiérarchique • Technostructure • Support logistique • Idéologie
Systèmes de flux	<ul style="list-style-type: none"> • Autorité formelle • Système de flux régulés (travail opérationnel, informations et décisions de contrôle, informations fonctionnelles) • Système de communication informelle • Système de constellation de travaux • Système de processus de décision <i>ad hoc</i> (opératoires, managériales ou stratégiques)

*Synthèse proposée par l'auteur du mémoire

2.2 Les paramètres de conception

Il s'agit des paramètres essentiels de la structure d'une organisation (1982 : 84) formés de différents moyens utilisés dans l'organisation pour assurer la division et la coordination du travail. Mintzberg en identifie neuf, regroupés dans les quatre catégories que sont la conception des postes, celle de la superstructure, celle des liens latéraux et celle du système de prise de décision. En fait, même si l'auteur emploie l'expression conception, il faut voir que la plupart du temps, cette conception n'est pas faite *ex nihilo* mais qu'elle est plutôt le résultat des flux naturels du travail et de la communication qui s'implantent dans l'organisation au cours des années. Pour l'auteur, « ces paramètres forment un système intégré dans lequel chacun est lié aux autres comme une variable à la fois dépendante et indépendante : changer un de ces paramètres, quel qu'il soit, conduit nécessairement à changer tous les autres » (1982 : 174). Comme nous pouvons le constater, la conception systémique de Mintzberg ne se trahit pas.

2.2.1 La conception des postes

Trois paramètres sont regroupés dans cette catégorie. Il est ici question de la conception des postes de travail individuels. D'abord, la spécialisation du travail réfère à deux dimensions touchant le nombre et la profondeur des tâches à réaliser. Un travail peut comporter plusieurs tâches ou seulement quelques-unes, voire une seule. C'est ce qui réfère à la spécialisation horizontale du travail, communément identifiée comme étant la division du travail selon les différentes opérations à réaliser pour assurer la production. Plus le travail est spécialisé horizontalement, plus il est répétitif (1982 : 88), ce qui favorise la standardisation, le travailleur n'ayant pas beaucoup de marge de manœuvre dans la réalisation de sa tâche. Mintzberg établit un lien entre spécialisation horizontale et spécialisation verticale. « La spécialisation verticale sépare la réalisation du travail de son administration » (1982 : 89). L'exécution de tâches fortement spécialisées horizontalement a pour résultat que le travailleur ne peut avoir une vision globale de la production. Cela appelle la mise en place d'une supervision plus forte pour assurer l'intégration de l'ensemble des opérations

exécutées par plusieurs travailleurs qui n'ont chacun qu'un nombre d'opérations délimitées à remplir et n'ont pas de perspective d'ensemble. *A contrario*, Mintzberg désigne comme élargissement horizontal et vertical le processus d'enrichissement du travail.

Le deuxième paramètre est celui qui concerne la formalisation du comportement. « Il représente la façon qu'a l'organisation de *limiter* la marge de manœuvre de ses membres » (1982 : 97). La formalisation peut être liée au poste, au flux de travail ou se faire par règlement. On dit d'un poste qu'il est formalisé lorsqu'il existe une description détaillée des « phases du travail, leur ordre, leur durée, etc. » (1982 : 98). La formalisation liée au poste de travail comporte des spécifications visant à déterminer comment le travail devra être réalisé. La formalisation par règlement spécifie ce que les employés peuvent faire, les autorisations requises, etc. Dans tous les cas, l'objectif est de réguler le comportement des employés pour éviter les trop grandes variations dans la réalisation du travail. À cet égard, Mintzberg soutient que les organisations bureaucratiques, qu'elles soient mécanistes ou professionnelles, utilisent la formalisation du comportement tandis que les structures dites organiques ne font pas appel à une formalisation et à une standardisation poussées.¹⁰

Enfin, la formation et la socialisation constitue le troisième paramètre de la conception des postes. « On appellera formation les processus par lesquels sont enseignées les connaissances et les aptitudes liées au travail, et socialisation le processus par lequel sont acquises les normes de l'organisation » (1982 : 109-110). La formation peut être limitée, dans le cas où les tâches sont répétitives et rationalisées. Elle peut être faite directement au travail dans certains cas ou, lorsque les compétences requises nécessitent une formation spécialisée, la formation se fait au préalable, dans les institutions d'enseignement. C'est ce qui désigne un travail professionnel selon Mintzberg. Certains comportements peuvent aussi être appris à l'extérieur de l'organisation, notamment en ce qui a trait à la formation professionnelle qui assure l'acquisition de standards qui seront mis à profit dans l'organisation. La socialisation au travail consiste en l'apprentissage des valeurs et des

¹⁰ Voir à ce sujet le chapitre un, *supra*, p. 29.

normes propres à l'organisation. Elle a pour but de faire en sorte que les employés agissent dans l'intérêt de l'organisation.

2.2.2 La conception de la superstructure

Deux paramètres sont identifiés dans cette catégorie. D'une part, le regroupement en unités « est la base du système d'autorité formelle et de la hiérarchie de l'organisation » (1982 : 115). À ce sujet, Mintzberg concède que cet exercice est souvent effectué en fonction de la connaissance des structures existantes et qu'au fur et à mesure que les buts de l'organisation changent, on ajuste le regroupement en unités. Il existe six différentes manières de procéder afin d'effectuer le regroupement. 1) Cela peut se faire par spécialité, en fonction des compétences exercées, comme c'est le cas dans une université au sein de laquelle les spécialités sont regroupées selon les différents départements et facultés 2) Le regroupement peut être effectué selon le processus de travail et par fonction, par exemple, la comptabilité, les ventes, le service à la clientèle. Mintzberg observe à cet égard que les structures bureaucratiques, notamment lorsque le travail est peu spécialisé, ont davantage tendance à être structurées de cette manière. 3) Cela peut aussi être en fonction du moment où est effectué le travail, notamment lorsqu'il y a des quarts de travail, une équipe succédant à une autre pour effectuer le même travail. 4) Il y a aussi le regroupement par produit ou service rendu, par exemple, dans un supermarché d'alimentation, certaines sections sont divisées selon les produits : boucherie, poissonnerie, charcuterie, fruits et légumes, etc. 5) Ce peut aussi être un regroupement par clientèle, dans la mesure où l'organisation dessert des clientèles diversifiées. Un ministère offrant des services spécifiques selon le type de clientèles (citoyens, petites entreprises, organismes communautaires, etc.) pourrait comporter des divisions pour chaque clientèle. 6) Enfin, le regroupement sur une base géographique ou par localisation, l'exemple le plus répandu étant celui d'une organisation qui possède des points de services dans plusieurs régions ou pays. Par exemple, au Québec, un ministère qui possède des points de services dans chacune des régions pourrait être considéré comme regroupé sur une base géographique.

D'autre part, la taille des unités revient à déterminer le nombre de postes par unité de travail. Cela est en lien avec le nombre de personnes qui peuvent être supervisées directement par un supérieur. À ce sujet, plusieurs études indiquent que le maximum de personnes pouvant être supervisées serait de six et qu'au-delà de dix, l'unité aurait tendance à se fractionner en cliques. Mintzberg distingue entre structure pointue et structure aplatie. Une structure pointue comporte beaucoup de paliers hiérarchiques et de petites unités tandis qu'une structure aplatie comporte peu de paliers hiérarchiques et des unités de plus grande taille.

2.2.3 La conception des liens latéraux

Deux paramètres de conception sont inclus dans ce groupe. Il s'agit d'abord des systèmes de planification et de contrôle. Ces derniers sont inter-reliés puisque, comme le note Mintzberg, « il ne peut pas y avoir de contrôle sans planification préalable et les plans perdent leur efficacité s'il n'y a pas de suivi » (1982 : 147-148). Ces systèmes ont pour fonction de favoriser la coordination des actions entre les différentes unités de travail. L'auteur conçoit la planification comme une sorte de complément de la formalisation du comportement, dont il a été question à propos de la conception des postes. Tandis que la formalisation du comportement concerne les activités routinières, la planification vise les actions structurantes de l'organisation. « La planification de l'action émerge comme le moyen par lequel les décisions et les actions non routinières d'une organisation structurée par fonction, peuvent être conçues de façon intégrée » (1982 : 153).

Le contrôle des performances vise les résultats. Pour Mintzberg, il prend toute son importance dans une organisation structurée sur la base des marchés. Plusieurs outils peuvent être utilisés pour mesurer les résultats. Il évoque à cet égard les budgets et les plans opérationnels mais depuis lors, la NGP a vu se développer à grand renfort les multiples indicateurs de suivi des résultats et de performance et leur implantation dans l'administration publique qui, dans l'optique mintzbergienne, est le plus souvent structurée par fonction. D'où l'importance, comme il a été mentionné précédemment, de resituer l'analyse dans le

contexte de la NGP qui n'avait pas pris toute son ampleur quand Mintzberg a élaboré son modèle d'analyse.

Le deuxième paramètre associé aux liens latéraux concerne les mécanismes de liaison qui sont intégrés à la structure de l'organisation dans le but de favoriser les contacts entre les individus (1982 : 155). Selon Mintzberg, les mécanismes de liaison seront davantage utilisés dans les organisations où le travail est « spécialisé horizontalement, complexe et très interdépendant » (1982 : 171), en l'occurrence, dans les structures organiques. Il s'inspire de la classification proposée par Galbraith (1973) qui présentait sept mécanismes de liaison. Mintzberg en propose quatre. 1) Le poste de liaison est créé lorsqu'il y a un besoin de communication important entre deux unités. La personne nommée à ce poste n'a pas d'autorité formelle mais un pouvoir informel. Elle peut communiquer directement avec les personnes des deux unités sans suivre le processus hiérarchique. 2) Les groupes de projets et comités permanents sont institués pour traiter de sujets communs entre unités distinctes. La différence entre les deux est que le groupe de projet existe spécifiquement pour la réalisation d'un mandat nécessitant la collaboration de plusieurs unités tandis que le comité permanent, comme son nom l'indique, est institué sur une base régulière. 3) Les cadres intégrateurs jouent un rôle qui se situe dans la continuité du poste de liaison, à la différence que le cadre intégrateur obtient une autorité formelle et peut se voir adjoindre du personnel pour assurer l'intégration des fonctions entre différents départements. 4) La structure matricielle est adoptée lorsque les besoins de liaison sont trop diversifiés pour que l'un des autres mécanismes puisse s'appliquer. La particularité de la structure matricielle est qu'elle « crée une double structure d'autorité » (1982 : 163). Plus spécifiquement, « dans la structure matricielle, différents cadres opérationnels sont conjointement et également responsables pour les mêmes décisions et doivent donc résoudre entre eux les problèmes qui surgissent » (1982 : 164). La combinaison vise souvent à agencer les aspects positifs de deux types de structures, par fonction et par marché. Par exemple, une organisation combinera des directions par services, de type fonctionnel avec des directions de gestion de programme, de type marché.

2.2.4 La conception du système de prise de décision

On retrouve dans cette catégorie les deux derniers paramètres de conception que sont la décentralisation verticale et la décentralisation horizontale. À l'exception des petites organisations ayant une structure simple, toutes les organisations doivent décentraliser la prise de décision parce qu'il serait impossible à une seule personne de tout décider. Les mécanismes de décentralisation qui sont déployés renseignent sur le type d'organisation car ils sont en lien avec les autres paramètres de conception. La décentralisation verticale procède selon une délégation du pouvoir central « vers le bas de la ligne hiérarchique » (1982 : 177). Il s'agit d'un mode de délégation plus formel, basé sur l'attribution de pouvoir d'autorisation. Elle peut être globale ou sélective, selon les fonctions de l'organisation. Dans le cas d'une décentralisation sélective, l'organisation doit recourir à l'ajustement mutuel pour coordonner les décisions. La décentralisation verticale globale s'applique davantage dans une organisation où les unités sont regroupées sur la base de marchés (1982 : 182) afin que les divisions réparties sur le territoire puissent fonctionner de manière plus autonome.

La décentralisation horizontale, quant à elle, confie le « contrôle des processus de décisions à des personnes situées en dehors de la ligne hiérarchique » (1982 : 178). Mintzberg fait intervenir la notion de pouvoir informel, ce dernier pouvant être aux mains des analystes, des experts ou, à la limite, celui de tous les membres de l'organisation. La décentralisation horizontale vers les analystes se retrouve dans les organisations au sein desquelles la standardisation des activités est développée, ce qui confère à ces derniers, notamment à ceux qui conçoivent les postes et aux experts des méthodes, un pouvoir informel important. Toutefois, selon Mintzberg, cela ne signifie pas que l'organisation soit effectivement très décentralisée. Au contraire, ce type de décentralisation horizontale accompagne souvent une centralisation verticale car les cadres du niveau inférieur se voient perdre du pouvoir au profit de la technocratie. Ce type de décentralisation/centralisation correspondrait à la bureaucratie mécaniste.

La décentralisation horizontale auprès des experts signifie que « l'organisation est dépendante d'un savoir spécialisé; et donc, elle localise le pouvoir là où est le savoir » (1982 : 188). Mintzberg identifie trois cas de figure. Il y a la situation dans laquelle le pouvoir informel s'ajoute à une structure d'autorité formelle. Dans ce cas, la structure formelle de décision demeure intacte mais les conseils des experts auprès des cadres peuvent influencer le contenu des décisions. Une autre possibilité est celle où le pouvoir lié à l'expertise se confond avec l'autorité formelle, par exemple lorsque les décisions sont prises par des groupes de travail sur lesquels siègent des décideurs et des experts. Selon Mintzberg, il s'agit là d'une forme de décentralisation sélective qui « tend à apparaître à la fois dans les dimensions horizontale et verticale » (1982 : 189). Enfin, dans le troisième cas, les opérateurs sont eux-mêmes les experts. Il s'agirait de la forme de décentralisation la plus poussée parce que le pouvoir se situe à la fois au bas de la ligne hiérarchique et se trouve dans les mains des experts qui ne sont pas censés représenter l'autorité formelle. L'auteur associe cette forme de décentralisation à la bureaucratie professionnelle.

Enfin la décentralisation complète sous-entend que le pouvoir est basé « sur l'appartenance à l'organisation » (1982 : 192). Ce type d'organisation est plutôt rare. Mintzberg évoque les kibboutzim israéliens ou certains clubs privés. D'autres expériences, comme celle de l'autogestion, pourraient être associées à ce modèle de décentralisation mais ces expérimentations demeurent limitées.

2.3 Les facteurs de contingence

Les facteurs de contingence peuvent être internes ou externes à l'organisation. À ce sujet, Mintzberg s'inspire fortement des études de Woodward (1965) qui a introduit le concept de contingence, « c'est-à-dire l'idée que l'efficacité de l'organisation résulte de l'adéquation entre situation et structure » (1982 : 206). Deux approches doivent être distinguées en ce qui a trait à la théorie de la contingence. D'une part, une conception selon laquelle il faudrait traiter le lien entre les facteurs de contingence et les paramètres de conception de l'organisation sous la forme d'une relation entre variable indépendante et variable

dépendante comme Mintzberg le fait dans les chapitres où il traite de la contingence. D'autre part, une « approche-système », selon laquelle tout dépend de tout. C'est cette position que Mintzberg adopte finalement. Selon lui, il faut traiter « les configurations des paramètres de contingence et de structure comme des « gestalt », des regroupements de relations étroitement interdépendantes » (1982 : 271).

C'est d'ailleurs cette « approche-système » de Mintzberg qui permet de mieux comprendre pourquoi, selon sa conception, toute organisation recherche l'harmonie, parce que selon la conception systémique, le système fonctionne selon un principe d'autorégulation, visant à conserver son intégrité face aux fluctuations auxquelles il est confronté. Par extension, nous pourrions aussi expliquer l'aversion de Mintzberg envers la politique qu'il compare à « une forme de maladie de l'organisation, œuvrant à la fois contre et pour le système » (2004 : 415).

C'est sous la forme d'hypothèses que Mintzberg présente les cinq facteurs de contingence qu'il identifie. Selon lui, ces hypothèses décrivent une réalité qui a été corroborée par les recherches, notamment celles de Woodward et Khandwalla et concernent plus spécifiquement les organisations qu'il désigne comme étant efficaces.

2.3.1 Les facteurs de contingence internes : âge, taille et système technique

L'âge, la taille et le système technique représentent trois facteurs de contingence internes à l'organisation. En ce qui concerne l'âge, l'auteur soutient deux hypothèses. La première est que « plus l'organisation est âgée, plus son comportement est formalisé » (1982 : 215). Cela signifie qu'une organisation âgée a bénéficié de suffisamment de temps pour connaître ses manières de procéder et est davantage susceptible de s'installer dans une sorte de routine qui va s'institutionnaliser. La deuxième hypothèse est que « la structure de l'organisation reflète l'âge de la fondation de son activité » (1982 : 216). Cette hypothèse, reprise de Stinchcombe (1965), se base sur une forme d'historicité de l'évolution des organisations. Par exemple, la période du début du XIX^e siècle correspondrait au développement de la bureaucratie.

Tableau 2.2 – Les paramètres de conception de l'organisation – Adaptation du tableau d'Henry Mintzberg, 1982, *Structure & dynamique des organisations*, Paris, Les Éditions d'organisation, p. 85.

Paramètres de conception		
Groupe	Paramètre	Caractéristiques
Conception des postes	Spécialisation du travail	<ul style="list-style-type: none"> • Horizontale • Verticale
	Formalisation du comportement	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau de standardisation (élevé et bureaucratique, faible et organique)
	Formation et socialisation	<ul style="list-style-type: none"> • Processus d'apprentissage des normes et des valeurs
Conception de la superstructure	Regroupement en unités	<ul style="list-style-type: none"> • Par fonction • Par marché
	Taille des unités	<ul style="list-style-type: none"> • Structure aplatie (unités plus petites) • Structure pointue (unités plus grandes)
Conception des liens latéraux	Système de planification et de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> • Planification des actions (davantage pour le regroupement par fonction) • Contrôle des performances (davantage pour le regroupement par marché)
	Mécanismes de liaison	<ul style="list-style-type: none"> • Postes de liaison • Groupes de travail et comités permanents • Cadres intégrateurs • Structure matricielle
Conception du système de prise de décision	Décentralisation verticale Selon la ligne hiérarchique	<ul style="list-style-type: none"> • Globale (regroupement par marché) • Sélective (sur une base fonctionnelle)
	Décentralisation horizontale En-dehors de la ligne hiérarchique	<ul style="list-style-type: none"> • Auprès des analystes • Auprès des experts • Décentralisation complète

En l'occurrence, les organisations développées à cette époque prendraient cette forme et auraient tendance à la conserver dans le temps et ce, à cause de la routinisation ainsi que de la force de la culture organisationnelle.

Selon Mintzberg, « la taille d'une organisation peut être mesurée par le nombre de salariés, le chiffre d'affaires, le volume budgétaire, le montant du capital ou même, l'effectif de l'encadrement » (1982 : 217). Il a d'abord présenté trois hypothèses en ce qui a trait à ce facteur de contingence mais en a abandonné une par la suite. Nous conserverons donc la version plus récente de 2004.

Sa première hypothèse est que « plus une organisation est de grande taille, plus sa structure est élaborée : plus les tâches y sont spécialisées, plus ses unités sont différenciées, et plus sa composante administrative est développée » (2004 : 197). La croissance d'une organisation entraîne une spécialisation des activités. Dans une grande entreprise, il y a davantage de tâches à accomplir et un volume plus grand de production. Afin de répondre à la demande, il devient nécessaire de répartir les fonctions et de diviser le travail pour obtenir un meilleur rendement. L'autre hypothèse est que « plus l'organisation est grande, plus son comportement est formalisé » (2004 : 197). Cela s'expliquerait par le besoin de ne pas constamment répéter les mêmes consignes à des personnes différentes. La formalisation permet de standardiser les règles et les procédures pour rendre le comportement des employés plus prévisible.

Mintzberg reprend l'étude de John Hunt (1972) pour définir le système technique comme « ensemble des « instruments collectifs » utilisés par les opérateurs pour effectuer leur travail » en précisant qu'on « l'appelle parfois « technologie des opérations » » (1982 : 230). Mintzberg distingue entre système technique et complexité du travail car selon son modèle, la complexité est traitée sous le facteur de contingence externe, celui de l'environnement. Plus spécifiquement, il développe deux dimensions afin de préciser sa pensée en ce qui concerne le système technique. Il s'agit de la régulation et de la sophistication. « La régulation est la dimension du système technique qui représente l'influence de ce système

sur le travail des opérateurs, le degré du contrôle et de la régulation que les instruments exercent sur eux » (1982 : 230). Les milieux fortement mécanisés exercent un contrôle sur le travailleur car il n'a pas vraiment le choix des gestes à poser dans l'exercice de son travail. Il doit suivre la machine. « La sophistication du système technique est la dimension qui représente sa complexité, c'est-à-dire la difficulté qu'on a à le comprendre » (1982 : 230-231). Cela fait référence à la conception et à la maintenance du système technique, qui se fait en-dehors des unités opérationnelles. Lorsqu'on a affaire à un système technique sophistiqué, les unités logistiques qui s'en occupent seront développées. Mintzberg emprunte des critères élaborés dans les études de Woodward en ce qui concerne le type de production : à l'unité, de masse ou en continu. Le type de production influencerait aussi la structure. Ainsi, une production à l'unité est de type artisanal et ne peut être standardisée, favorisant la mise en place d'une structure organique. Au contraire, la production de masse nécessite une grande formalisation du comportement et irait de pair avec un modèle bureaucratique. Enfin, la production en continu procède selon une automation qui dégage de la nécessité de formaliser les comportements. Elle donne lieu à l'embauche de travailleurs qualifiés pour concevoir et entretenir les machines. Il s'agit d'un système technique sophistiqué qui favorise le développement d'une structure organique.

Sur la base de ces constats, Mintzberg propose trois hypothèses concernant le système technique en tant que facteur de contingence. Premièrement, il soutient que « plus le système technique est régulé, plus le travail opérationnel est formalisé et plus le centre opérationnel est bureaucratique » (1982 : 238). La régulation entraîne des comportements routiniers et prévisibles qui font l'objet d'une standardisation, d'où, la possibilité de contrôler les processus de manière serrée. Deuxièmement, Mintzberg affirme que « plus le système technique est complexe, plus les fonctions de support logistique sont élaborées et qualifiées » (2004 : 199). Nous retenons cette formulation plutôt que celle qui est proposée dans l'ouvrage de 1982 tout simplement parce qu'elle est plus synthétique. Mintzberg emploie maintenant le terme complexe plutôt que sophistiqué mais cela va dans le même sens que précédemment. Cela signifie qu'un système technique complexe entraîne la croissance d'un

support logistique qualifié qui favorise une décentralisation sélective, les unités logistiques se voyant déléguer un certain pouvoir en matière de décisions techniques (1982 : 240) et développent des mécanismes de liaison pour communiquer entre elles. Troisièmement, « l'automatisation du centre opérationnel transforme la structure administrative de bureaucratie en structure organique » (1982 : 240). Cette hypothèse reprend les éléments développés à propos de la production en continu qui permet un relâchement de la formalisation des comportements puisque ce sont les machines qui font le travail.

2.3.2 Les facteurs de contingence externes : environnement et pouvoir

Mintzberg retient quatre critères pour caractériser l'environnement d'une organisation : la stabilité, la complexité, la diversité des marchés et l'hostilité. Dans l'ouvrage de 1982, il propose cinq hypothèses portant sur l'environnement, une pour chaque caractéristique et l'une pour exprimer l'effet des disparités dans l'environnement. Cette dernière hypothèse est abandonnée par la suite. Elle ne sera donc pas retenue pour l'analyse.

Pour Mintzberg, « plus l'environnement est dynamique et plus la structure est organique » (1982 : 248), ce qui revient à dire qu'un environnement stable favoriserait, quant à lui, une structure bureaucratique parce que dans ce cas, la prévisibilité favorise la standardisation et la formalisation. Par contre, lorsque les conditions changent, l'organisation doit se doter d'une plus grande flexibilité pour s'adapter rapidement, ce qui favorise l'ajustement mutuel.

L'hypothèse en lien avec la complexité est que « plus l'environnement est complexe et plus la structure est décentralisée » (1982 : 250). Mintzberg explique que la complexité favorise la décentralisation parce que le niveau de difficulté devient trop grand, ce qui nécessite la contribution de plusieurs personnes pour analyser les enjeux et prendre les décisions. De la même manière que pour l'hypothèse précédente, l'inverse s'applique aussi, un environnement simple favorisant une structure centralisée. Mintzberg évoque les deux configurations bureaucratiques pour illustrer sa proposition. Selon lui, la bureaucratie centralisée (mécaniste) évolue dans un environnement simple qui ne nécessite pas une forte

qualification du travail. Par contre, la bureaucratie décentralisée (professionnelle) fait face à un environnement complexe qui nécessite l'embauche d'experts.

Une troisième hypothèse concerne les marchés. Mintzberg affirme que « plus l'organisation a des marchés diversifiés, plus elle a tendance à se scinder en unités organisées sur la base de ses marchés » (1982 : 252). Il s'agit de la structure par divisions adaptées au traitement spécifique de chacun des éléments du marché, en particulier lorsque les marchés sont simples.

Enfin, la quatrième hypothèse de Mintzberg est qu'« une hostilité extrême de son environnement amène toute organisation à centraliser sa structure de façon temporaire » (1982 : 255). Cette proposition s'apparente à des situations lors desquelles la gestion d'une crise nécessite la mise sur pied d'un poste de commandement pour prendre en charge les opérations. Cela s'appliquerait aussi aux organisations décentralisées.

Mintzberg consacre peu de développements au dernier facteur de contingence qui est le pouvoir. Il détermine d'abord les facteurs de pouvoir en termes de pouvoir externe et interne et en termes de culture et de mode. Dans son ouvrage subséquent (2004), il modifie son hypothèse sur le facteur interne en invoquant plutôt une interrelation entre facteurs externes et internes. Cela s'explique possiblement parce qu'il introduit alors la notion de politique dans les organisations ainsi qu'une configuration qu'il identifie comme l'organisation politique. Le besoin de pouvoir des membres de l'organisation, qui faisait préalablement l'objet d'une hypothèse, est alors déplacé, du moins en partie, vers la notion de politique dans l'organisation.

La première hypothèse de Mintzberg est que « plus le contrôle externe qui s'exerce sur l'organisation est puissant, plus la structure de l'organisation est centralisée et formalisée » (2004 : 202). L'organisation se voit, en quelque sorte, contrôlée de l'extérieur. Mintzberg donne l'exemple d'une administration gouvernementale, qui est sous la responsabilité d'un ministre. Dans ce cas, le décideur principal se voit désigné comme responsable de ce qui

peut se produire dans l'organisation, d'où une prudence extrême mise en pratique pour éviter tout faux pas.

Mintzberg soutient en deuxième hypothèse qu'« une coalition externe divisée tendra à créer une coalition interne politisée et vice versa » (2004 : 203). La notion de coalitions externes et internes est en lien avec celle de détenteurs d'influence. Ces notions apparaissent après l'ouvrage de 1982. Nous avons vu précédemment que les détenteurs d'influence externes peuvent être, par exemple, les syndicats et actionnaires.¹¹ Lorsqu'il y a divergence entre leurs intérêts, cela se reflète à l'interne car les employés pourront prendre position en faveur de l'un des groupes externes et se diviser à leur tour.

Enfin, la troisième hypothèse de l'auteur est qu'« il existe en matière de structure (et de culture) une mode qui pousse les organisations à se mettre au goût du jour, même si cela n'est pas approprié pour l'organisation » (2004 : 203). Il nous semble un peu exagéré de considérer les phénomènes de mode comme un facteur de pouvoir. Mintzberg évoque à cet égard la presse d'entreprise et les firmes de consultants qui font miroiter les bénéfices de nouvelles tendances en termes de management auprès des dirigeants des organisations. Dans ce cas, il serait préférable de parler de ces différents lobbies qui font pression sur les entreprises pour leur propre bénéfice.

Comme nous l'avons vu, Mintzberg est plutôt enclin à catégoriser les administrations publiques centrales, dont les ministères, comme étant des bureaucraties mécanistes, tandis que les organisations de services publics comme ceux qu'on retrouve dans les hôpitaux seraient plutôt des bureaucraties professionnelles qui conservent toutefois des traits de la bureaucratie mécaniste dans leurs fonctions de support (1982 : 320).

¹¹ Voir à ce sujet *supra*. p. 61.

Tableau 2.3 – Les facteurs de contingence et leur effet sur l'organisation*

Facteurs de contingence		
Facteur	Caractéristique	Impact sur l'organisation
Âge	Organisation âgée	<ul style="list-style-type: none"> • Comportement formalisé
	Époque de fondation	<ul style="list-style-type: none"> • Structure correspondante
Taille	Grande taille	<ul style="list-style-type: none"> • Structure élaborée • Comportement formalisé
	Système technique régulé	<ul style="list-style-type: none"> • Formalisation, bureaucratiation
Système technique	Système technique complexe	<ul style="list-style-type: none"> • Support logistique qualifié, décentralisation sélective
	Automatisation du centre opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> • Structure organique
	Environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Structure organique • Structure bureaucratique
Environnement	Dynamique	<ul style="list-style-type: none"> • Structure organique
	Stable	<ul style="list-style-type: none"> • Structure bureaucratique
	Complexe	<ul style="list-style-type: none"> • Structure décentralisée
	Simple	<ul style="list-style-type: none"> • Structure centralisée
Pouvoir	Diversification des marchés	<ul style="list-style-type: none"> • Structure par divisions
	Hostilité forte	<ul style="list-style-type: none"> • Centralisation temporaire
	Contrôle externe puissant	<ul style="list-style-type: none"> • Centralisation et formalisation
	Coalition externe divisée	<ul style="list-style-type: none"> • Coalition interne politisée
	Mode	<ul style="list-style-type: none"> • Modifications structurelles

*Synthèse proposée par l'auteur du mémoire

**

*

Dans ses ouvrages, Mintzberg s'est appuyé sur plusieurs études empiriques faites dans divers types d'organisation et il a lui-même mené de telles recherches. Ses études de l'administration publique sont toutefois plus limitées et s'intéressent principalement au type de management plutôt qu'à la structure organisationnelle en tant que telle (Mintzberg : 2000). Par exemple, dans *Manager en public* (2000), Mintzberg propose un modèle de management public en se basant sur une série d'observations effectuées dans le secteur public canadien (Parc Canada, Gendarmerie Royale et ministère fédéral de la Justice). Partant du constat de l'interrelation entre politique et administration qui caractérise le secteur public, il tente d'examiner de quelle manière cela peut influencer sur le type de gestion. Il dégage trois éléments caractérisant le style de gestion dans le secteur public, soit le modèle de gestion limitrophe, le modèle de gestion culturel et le modèle de gestion des politiques. En ce qui concerne l'analyse des configurations bureaucratiques, Mintzberg se dégage difficilement de certains aspects des travaux de l'école classique, notamment ceux de Weber sur la bureaucratie, en les accolant nécessairement aux administrations publiques. En cela, il semble fidèle à la caractéristique décrite dans le facteur de contingence de l'âge, selon laquelle l'époque de fondation marque la structure d'une organisation. En caricaturant, on dirait que Mintzberg associe toute administration publique à la bureaucratie de l'État prussien du XIX^e siècle. Une application des critères de Mintzberg à l'analyse d'une organisation de l'administration publique du XXI^e siècle nous permettra notamment de tester cette composante ainsi que les autres variables de son modèle.

Tableau 2.4 – Résumé des critiques du modèle de Mintzberg*

Sujet	Critique
Limites du modèle	<ul style="list-style-type: none"> • Les configurations sont marquées d'une certaine rigidité • Certains aspects sont exclus de l'analyse (i.e. l'aspect socio-économique)
Les structures hybrides	<ul style="list-style-type: none"> • Difficulté à concevoir les structures hybrides autrement que comme étant des anomalies ou prenant place dans une période de transition entre deux configurations • Seulement deux hybrides fonctionnellement adaptés : <ul style="list-style-type: none"> ○ Ceux qui ont adopté cette structure répondent à plus d'une force légitime; ○ Les formes hybrides selon les parties de l'organisation
Le changement organisationnel	<ul style="list-style-type: none"> • Difficulté d'envisager le changement autrement que par le passage d'une configuration à une autre
Les professionnels dans la bureaucratie mécaniste	<ul style="list-style-type: none"> • Leur situation n'est pas abordée

*Synthèse proposée par l'auteur du mémoire

3. MÉTHODOLOGIE

Dans ce chapitre, nous présentons les éléments essentiels de la méthodologie utilisée dans le cadre de cette étude. Les éléments abordés concernent la stratégie de recherche basée sur l'étude d'un cas, la justification du cas retenu, la démarche de collecte et de l'analyse des données.

3.1 Stratégie de recherche

La stratégie de recherche est basée sur l'étude d'un cas qui peut être définie comme « une approche qui englobe diverses méthodes de collecte et d'analyse des informations recueillies » (Hamel, 1998 : 136). L'étude de cas est souvent associée aux recherches exploratoires mais elle peut aussi être utilisée à d'autres fins, notamment lorsqu'il s'agit d'investiguer un phénomène contemporain en profondeur, dans son contexte actuel, de manière plus spécifique. Hamel désigne aussi l'analyse de cas comme étant une analyse *in situ*. Cette dernière permet de dégager le phénomène de son contexte « pour qu'il devienne un objet expressément destiné à être livré à l'étude » (1998 : 123). L'étude de cas est aussi recommandée pour analyser un phénomène difficile à délimiter clairement, qui comporte plusieurs variables sur lesquelles le chercheur a peu de contrôle et qui ne peuvent donc être traitées de manière statistique (Yin, 2014 : 14-17).

Les éléments présentés aux chapitres un et deux concernant le cadre théorique et le modèle de Mintzberg montrent que plusieurs éléments doivent être pris en considération dans le cadre de cette étude visant à mettre à l'épreuve ce modèle dans le cadre d'une organisation publique. La problématique de la recherche permet de constater que l'évolution du modèle bureaucratique ne se laisse plus facilement cerner dans un cadre préétabli. Comme il sera soutenu dans cette étude, les récents développements théoriques portant sur l'hybridité dans les organisations mettent l'accent sur des phénomènes qui traversent les organisations de manière difficilement repérable dans les modèles formels. Les configurations rigides sont

remises en question, en particulier dans le modèle de la bureaucratie professionnelle qui a principalement fait l'objet des recherches jusqu'à maintenant tandis que le modèle de la bureaucratie mécaniste a peu été étudié en administration publique. Sur ce plan, la recherche menée dans le cadre de ce mémoire comporte effectivement un aspect exploratoire puisqu'aucune étude portant spécifiquement sur l'évolution du modèle bureaucratique au sein d'un ministère au Québec n'a été recensée dans la littérature. Il s'agit aussi d'une étude *in situ* de la structure du ministère, dans son contexte actuel. Ces considérations font en sorte que le phénomène étudié se prête bien à l'étude de cas.

Bien entendu, on ne peut prétendre généraliser les résultats tirés d'une étude de cas. Toutefois, les éléments servant à l'analyse, autant le modèle de Mintzberg que les concepts d'hybridité, de bureaucratie de guichet et de professionnel ainsi que le plan d'entretien peuvent être repris pour procéder à une étude similaire qui s'adresserait à des professionnels et cadres d'autres ministères. Il y a donc possibilité de transférabilité des outils utilisés pour répliquer la recherche.

3.2 Choix de l'organisation

Le choix du ministère étudié a été fait à partir d'un certain nombre de critères. La théorie de Mintzberg suppose qu'une spécificité de la bureaucratie professionnelle consiste en ce que le cœur de son modèle se situe au niveau opérationnel, là où sont situés les professionnels. Toutefois, il est établi que dans le cas des ministères et organismes de l'État, les professionnels se retrouvent à tous les paliers. La recherche doit donc permettre d'observer diverses composantes de la structure, autant dans la technostructure qu'à la base. Pour permettre une application optimale de ces critères, nous devons identifier une organisation comportant un palier opérationnel suffisamment large pour s'assurer d'un bassin significatif de recrutement de volontaires en vue de mener les entrevues. Autrement dit, un ministère comportant dans sa structure des directions régionales, souvent désignées comme des directions opérationnelles. Ce critère exclut d'emblée certains ministères québécois, par exemple ceux qui ont aboli leurs directions régionales ou ceux pour lesquels les services en

régions sont regroupés au sein de quelques directions régionales qui desservent plusieurs régions.¹² De par sa mission visant à appuyer l'administration et le développement des municipalités et des régions, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation est l'un des seuls ministères qui déploie des directions régionales spécifiques dans toutes les régions du Québec qui sont majoritairement composées de personnel professionnel, ce qui est donc susceptible de fournir une base étendue pour l'analyse projetée. Comme nous le verrons au chapitre suivant, la proportion du personnel professionnel y est aussi beaucoup plus importante que par rapport à d'autres grands ministères. L'autorisation de mener les entrevues au sein de ce ministère a été obtenue au printemps 2017 auprès du sous-ministre en titre à ce moment.

3.3 Collecte des données

L'étude de cas est basée sur des sources diversifiées qui servent de point de référence pour la collecte et l'analyse des données (Yin, 2014 : 17). La structure du ministère sera étudiée à partir de sources écrites et de résultats d'entrevues qui se sont déroulées au printemps 2018 auprès de professionnels et de gestionnaires du sous-ministériat aux territoires. Les documents écrits utilisés sont le rapport annuel, le plan stratégique et les organigrammes les plus récents produits par le MAMH jusqu'à maintenant. Les documents disponibles nous renseignent toutefois très peu en ce qui concerne les modalités concrètes de fonctionnement de l'organisation. Dans ce cas, le recours aux entrevues devient un élément central permettant de documenter le sujet.

¹² Par exemple, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES) et celui de l'Immigration, de l'Inclusion et de la Diversité (MIDI), ont aboli leurs directions régionales il y a quelques années. De petits ministères, dont les activités en région sont très regroupées : Culture et Communications (MCC), Forêts, Faune et Parc (MFFP), Énergie et Ressources naturelles (MÉRN), se voient ainsi écartés ainsi que d'autres ministères dont le secteur des opérations n'est pas directement connecté avec la structure centrale, comme c'est le cas du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Le seul autre ministère comportant un nombre similaire de directions régionales et de professionnels est celui de l'Économie et de l'Innovation. Toutefois, pour des raisons tenant aux autorisations requises de la part des autorités ministérielles pour obtenir les collaborations requises aux fins de l'étude, le choix s'est reporté sur le MAMH qui a facilité les démarches requises.

La mise à l'épreuve des configurations bureaucratiques de Mintzberg commande, plus spécifiquement, d'étudier les professionnels. Chez Mintzberg, un élément important qui fait qu'une bureaucratie est professionnelle ou mécaniste, c'est sa ligne hiérarchique. Selon son modèle, dans la bureaucratie professionnelle ce sont les professionnels qui influencent la ligne hiérarchique parce qu'ils sont au cœur des opérations tandis que dans une bureaucratie mécaniste, le rôle des professionnels semble être totalement instrumentalisé par la technostucture, sinon inexistant. Ce postulat ne permet pas de rendre compte de manière adéquate de la dynamique organisationnelle dans les ministères au sein desquels œuvrent de nombreux professionnels, et ce, à tous les niveaux de la structure. D'où l'intérêt des écrits sur l'hybridité, car ils donnent une plus grande souplesse conceptuelle pour tenir compte de situations non envisagées dans un modèle idéal-typique. Ce constat justifie l'importance d'interroger les premiers intéressés, les professionnels occupant des postes dans la technostucture, qui, dans le cas d'une bureaucratie mécaniste, serait située dans les unités centrales du ministère tandis que selon le modèle de la bureaucratie professionnelle, ce sont principalement les professionnels qui forment le centre opérationnel. Il s'agira notamment d'évaluer si, selon leur lieu de travail (centre ou périphérie), leur situation est différente et de quelle manière cela peut nous renseigner sur le type d'organisation puisque le MAMH compte des professionnels autant dans les unités centrales qu'en région.

Aux fins de la recherche, ce sont des personnes travaillant au sein du sous-ministériat aux territoires qui ont été sollicitées pour mener les entrevues et ont répondu à l'appel sur une base volontaire. Ce choix a été dicté par le fait que les directions régionales relèvent de ce sous-ministériat tandis que les autres sous-ministériats ne chapeautent aucune opération en région. La ligne hiérarchique à étudier était ainsi plus étendue. En vue d'un contrôle méthodologique accru, il a aussi été prévu de procéder à une triangulation des résultats obtenus lors des entretiens avec les professionnels en interrogeant des cadres œuvrant dans les directions régionales visées de même qu'au sous-ministériat aux territoires. L'objectif d'interviewer des cadres est double. D'abord, il s'agit de savoir s'ils ont une perception similaire à celle des professionnels en ce qui concerne l'organisation. Advenant que les

perceptions soient similaires, il nous semble que cela contribuera à renforcer l'argument de départ tandis qu'en cas de divergence, il faudra en examiner les implications de manière plus approfondie lors de l'analyse. Au total, douze professionnels dont trois travaillant au sein de deux directions du sous-ministériat aux territoires et neuf travaillant respectivement dans deux directions régionales ainsi que les deux cadres de ces mêmes directions régionales et un cadre d'une direction centrale du sous-ministériat ont été interrogés durant les mois d'avril et de mai 2018 par l'intermédiaire d'entretiens semi-directifs, le tout totalisant environ quinze heures d'entrevues.¹³ Le canevas des entrevues comporte cinq grands thèmes : 1) Structure de l'organisation, 2) Culture et communication organisationnelle, 3) Processus de travail et tâches, 4) Compétences, 5) Changement organisationnel. Il est complété d'une section visant à recueillir quelques données sociodémographiques. Ces cinq thèmes ont été identifiés en lien avec les préoccupations faisant l'objet de l'étude : d'abord, analyser l'organisation en fonction du modèle de Mintzberg, ce qui explique l'insertion de sous-thèmes portant par exemple sur le mécanisme de prise de décision et le pouvoir d'influence, la circulation de l'information ou encore l'organisation du travail (thèmes un, deux et trois); ensuite, obtenir des informations en ce qui concerne la manière selon laquelle le travail des professionnels est exercé (thème quatre); enfin, évaluer la relation entre le centre et la périphérie. Il était prévu, au besoin, de procéder à d'autres entrevues auprès de plus de deux directions régionales. Toutefois, la saturation des données a été observée dans le dernier tiers des entrevues et il n'apparaissait pas requis d'élargir le bassin de répondants. Cela peut s'expliquer du fait que le MAMH est considéré comme étant une organisation de taille limitée. Ces personnes ont répondu à l'appel de participer à des entrevues de façon volontaire.

¹³ Le guide d'entretien est joint en appendice du mémoire. À cet égard, une demande de certification éthique a été déposée auprès du comité d'éthique de l'ÉNAP et a été acceptée à la fin de l'automne 2017.

3.4 Analyse des données

Puisqu'il s'agit de mettre à l'épreuve le modèle de Mintzberg, l'analyse de la structure organisationnelle du ministère sélectionné sera d'abord effectuée selon les paramètres de conception de Mintzberg sous le mode d'une analyse formelle.

Tableau 3.1 Récapitulatif des entrevues effectuées

Directions	Personnes interviewées
Direction centrale A	Gestionnaire (1)
	Professionnel (1)
Direction centrale B	Professionnels (2)
	Gestionnaire (1)
Direction régionale A	Professionnels (5)
	Gestionnaire (1)
Direction régionale B	Professionnels (4)
	Gestionnaires (3) Professionnels (12)
Total	

Les trois éléments essentiels de Mintzberg concernant le fonctionnement, les paramètres de conception, les facteurs de contingence ainsi que les variables y étant associées seront appliqués intégralement à l'analyse de l'organisation.

L'objectif de cette analyse sera de tester si ce modèle permet d'établir le type de configuration de la structure du MAMH, notamment, de savoir s'il s'agit d'une bureaucratie de type mécaniste comme on pourrait s'y attendre en reprenant le présupposé de Mintzberg. Les informations pertinentes contenues dans les documents écrits du ministère seront utilisées, notamment pour la présentation du MAMH ainsi que dans une partie de la section portant sur les mécanismes de coordination, de celle portant sur les paramètres de conception et de l'analyse des facteurs de contingence internes. Les données provenant des entrevues permettront de préciser des éléments concernant les mécanismes de coordination qui ne pourraient pas être compris seulement à partir des sources écrites. Il en est de même de la prise de décision (paramètre de conception) et de l'analyse des facteurs de contingence

externes. À cette fin, le guide d'entretien a été établi de sorte de couvrir des thématiques permettant de recueillir l'information pertinente en lien avec les exigences requises pour l'application du modèle mintzbergien.

La méthode par laquelle nous proposons d'évaluer la possibilité d'hybridité au sein de l'organisation ne peut se limiter à une analyse formelle de sa structure, uniquement selon les variables développées par Mintzberg. C'est pourquoi nous proposons de compléter l'analyse des données à l'aide de trois concepts qui sont développés dans notre cadre théorique. Tout d'abord, la notion d'hybridité en elle-même, ensuite, celle de bureaucratie de guichet et enfin, celle de professionnel. Nous pourrions ainsi mettre en perspective des informations recueillies lors des entrevues ainsi que certains éléments d'analyse présentés au chapitre quatre qui ne concordent pas avec le modèle de Mintzberg et montrer la nécessité d'apporter un éclairage nouveau ou complémentaire à son modèle.

4. ANALYSE DE LA STRUCTURE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION

Dans ce chapitre, nous reprenons les différents aspects du modèle de Mintzberg qui ont été présentés au chapitre deux en les appliquant à l'analyse du MAMH. Le but visé est de tenter de déterminer quel serait le type de configuration du MAMH selon le modèle mintzbergien et de tester plus particulièrement le label de bureaucratie mécaniste que l'auteur tend à accoler aux administrations publiques. Pour ce faire, nous aurons recours à divers documents produits par le ministère, notamment : l'organigramme, le plan stratégique et le rapport annuel. L'information obtenue lors des entretiens sera aussi mise à contribution pour éclairer des aspects qu'il serait impossible d'analyser uniquement à partir des sources écrites.

4.1 Présentation du MAMH

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation est l'un des vingt ministères actuels du Gouvernement du Québec. Mis sur pied en 1918 sous l'appellation de ministère des Affaires municipales, il s'est provisoirement adjoint l'industrie et le commerce durant la deuxième moitié des années 1930, l'environnement, de 1973 à 1976 et les Sport et Loisir, de 2003 à 2005. Le volet métropole a été inclus au ministère en 1998 et les régions en 2005 (Gouv. Québec/Assemblée nationale, 2019). Sa récente appellation ajoutant l'habitation ne semble toutefois pas modifier le modèle d'affaires du Ministère qui regroupait déjà des organismes voués à l'habitation comme la Régie du logement, la Régie du bâtiment et la Société d'habitation du Québec.

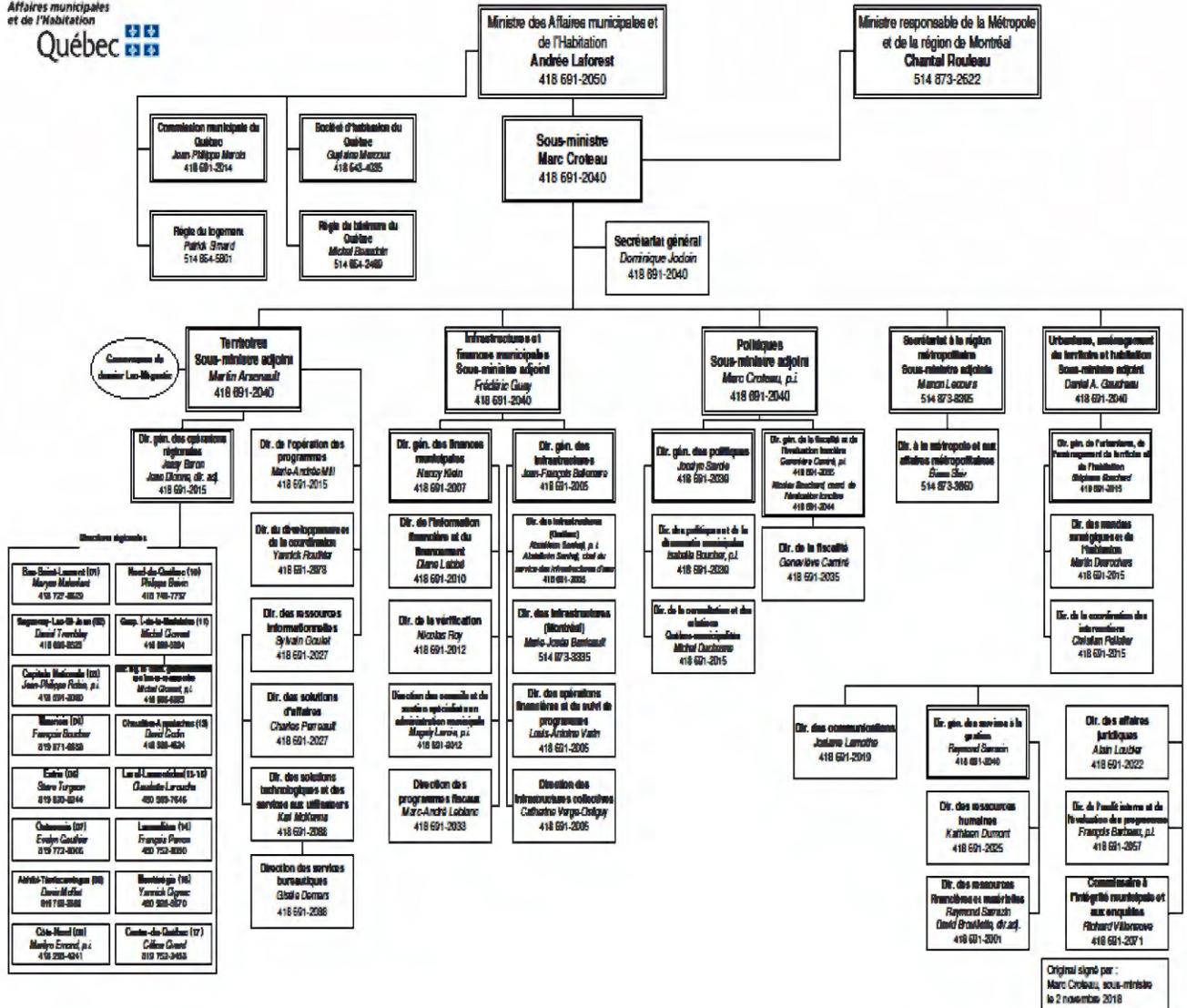
Le MAMH est considéré comme un petit ministère, avec ses 502 employés (MAMH, 2018 : 55). Ses dépenses réelles pour l'année budgétaire 2017-2018 s'élèvent à 1 905,2 M\$ dont la grande partie (1 749, 5 M\$ ou 91,8% de l'ensemble des dépenses) est composée de transferts aux municipalités (MAMH, 2018 : 60). Cela s'explique par la mission du ministère qui est

de « soutenir l'administration municipale ainsi que l'aménagement, le développement et l'occupation durables du territoire au bénéfice des citoyens » (MAMH, 2018 : 11).¹⁴ La mission du ministère se décline en trois principaux domaines d'affaires que sont le soutien aux municipalités, l'aménagement et l'urbanisme et le développement des territoires. Ces trois fonctions se retrouvent dans trois sous-ministériats, soit celui des infrastructures et finances municipales qui compte 138 employés, celui de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'habitation (31 personnes) et enfin, celui des territoires (178 personnes). Le sous-ministériat aux politiques (48 personnes) comme son nom l'indique, est chargé de l'élaboration des politiques qui peuvent toucher chacune des trois grandes fonctions. Le Secrétariat à la région métropolitaine (SRM), avec ses 28 employés, est considéré comme un sous-ministériat. On pourrait dire qu'il est un héritage de la période à partir de laquelle le ministère a inclus le volet métropole (1998). Au préalable, la métropole avait brièvement été représentée (1996-1997), par un ministre d'État nommé en vertu de la *Loi sur le ministère de la métropole*, loi abrogée en 1999. Enfin, les 79 autres employés sont affectés au bureau du sous-ministre et aux autres directions sous son administration directe (MAMH, 2018 : 55).

C'est en 2005 que le ministère a inclus la fonction de développement des territoires, identifiée comme le développement régional à cette époque. Cette fonction avait aussi été chapeautée par un ministère, celui des Régions, qui a vu le jour en 1998 et a été aboli en 2003. Pendant quelque temps, les régions ont relevé du ministère du développement économique jusqu'à ce qu'elles passent sous l'administration du ministère des Affaires municipales et des Régions et ce, peu de temps après la mise sur pied de nouvelles structures de gouvernance régionales, les Conférences régionales des élus (CRÉ). En 2008, le ministère ajoutait l'occupation du territoire à sa dénomination. L'occupation des territoires correspond à une nouvelle tendance de la politique de développement des régions, la stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (OVT), adoptée en 2011.

¹⁴ La mission est demeurée la même depuis le récent changement de nom du ministère.

ORGANIGRAMME DU MAMH



Source : Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, Novembre 2018.

Cette stratégie vient préciser les modalités de déploiement du nouveau domaine d'affaires du ministère. Depuis ce moment, le ministère a conservé intactes ses trois grandes fonctions et ce, en dépit de la disparition du mot région de son nom et de l'abolition des CRÉ en 2014.

4.2 Le fonctionnement du MAMH

Au chapitre deux, nous avons vu que pour Mintzberg, le fonctionnement d'une organisation se décline selon ses mécanismes de coordination, ses composantes et ses systèmes de flux. Des éléments tels que les niveaux de standardisation, de formalisation et le type de communication et d'autorité seront examinés. Il s'agira aussi de tenter de savoir s'il est possible de déterminer quelle est la partie clef de l'organisation.

4.2.1 Les mécanismes de coordination

Les mécanismes de coordination observés varient selon les types de mandat qui doivent être réalisés par les employés. Il est possible d'observer une certaine forme de standardisation des procédés de travail, en particulier dans le cas de l'administration de programmes et, dans une moindre mesure, dans le traitement des plaintes et dans la préparation des avis en aménagement. Comme nous l'avons mentionné en introduction de ce chapitre, la mission du ministère comporte trois domaines d'affaires : le soutien aux municipalités, l'aménagement ainsi que le développement et l'occupation des territoires. À cet égard, le ministère déploie un certain nombre de programmes qu'on retrouve dans les fonctions de soutien aux municipalités, principalement en matière d'infrastructures ainsi que dans la fonction de développement des territoires. Aucun programme n'a été recensé en aménagement. On compte quatre programmes en infrastructure et trois programmes en développement et occupation des territoires directement administrés par le MAMH et trois programmes conjoints entre le MAMH, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et le Secrétariat du Québec aux relations canadiennes (SQRC). L'administration de ceux-ci est principalement effectuée par la FCM. Les programmes administrés par le MAMH fonctionnent presque tous sur un modèle similaire et sont basés sur le dépôt de projets.

Chaque programme possède son guide descriptif expliquant les critères généraux du programme et les modalités à suivre pour demander une subvention. Par exemple, dans le Guide du programme de Réfection et de construction des infrastructures municipales, qui a pour objectif de permettre aux municipalités ayant des capacités financières limitées de réaliser des projets de construction, de mise aux normes ou de réhabilitation d'infrastructures municipales, on explique la structure du programme (notamment la clientèle et les travaux admissibles, l'offre financière disponible), comment préparer une demande (documents à fournir), les critères d'analyse des projets soumis, les étapes à suivre lors de la sélection d'un projet, les dépenses admissibles et les modalités de versement. Dans l'ensemble, les programmes administrés par le ministère possèdent chacun leur guide qui est construit selon un format similaire. Les employés qui sont appelés à gérer la mise en œuvre du programme doivent donc suivre ces balises pour en faire l'administration. Le Fonds d'appui au rayonnement des régions (FARR) et le Fonds de développement des territoires (FDT) diffèrent quelque peu de ce modèle. Le FARR comporte des critères généraux mais il est administré par des comités régionaux, composés en bonne partie d'élus municipaux, auxquels les professionnels des directions régionales prêtent main forte. Des modalités spécifiques peuvent être adoptées selon les régions. Le FDT n'est pas basé sur l'appel de projets. Il s'agit plutôt d'un soutien financier versé à chaque Municipalité régionale de comté (MRC) qui peut l'administrer en fonction des priorités qu'elle s'est donnée. Certains critères sont aussi établis pour déterminer les bénéficiaires potentiels de l'aide accordée ainsi que le type de projets. La MRC est responsable de la gestion du fonds mais doit tout de même faire rapport annuellement de ses activités au ministère ainsi qu'à ses citoyens.

Les programmes sont conçus et rédigés principalement par des professionnels travaillant dans les unités centrales (technostructure) soit la direction générale des infrastructures (sous-ministériat aux infrastructures et finances municipales) et la direction du développement et de la coordination (sous-ministériat aux territoires). Il est à noter que des professionnels des directions régionales sont de plus en plus mis à contribution ou, à tout le moins, consultés

lors de l'élaboration des programmes ou des outils de mise en œuvre qui concernent les régions.

Le traitement des plaintes des citoyens envers leur municipalité est aussi pris en charge par le MAMH, d'abord par un professionnel en direction régionale qui doit traiter la plainte. Il n'y a pas de standardisation des procédés dans la manière selon laquelle l'employé devra effectuer son travail mais il y a des balises quant aux délais à respecter pour livrer le rapport de recommandation auprès du commissaire aux plaintes vers qui sont acheminés les dossiers après leur premier traitement en région. Cela introduit une forme de standardisation des résultats. C'est le commissaire qui doit statuer de la recevabilité de la plainte et faire le suivi post-traitement auprès de la personne plaignante. La préparation d'avis gouvernementaux en matière d'aménagement du territoire est aussi contrainte par des délais à respecter par la direction régionale concernée pour livrer l'avis, sans quoi cette dernière est réputée être sans avis. L'avis doit aussi prendre en compte certains critères de conformité à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Les notes doivent être préparées selon un gabarit déterminé pour l'ensemble du ministère (standardisation des procédés).

Il est à noter que les personnes chargées de traiter les plaintes et les avis en matière d'aménagement ainsi que celles qui s'occupent de la gestion des programmes appartiennent toutes à la catégorie d'employés professionnels. Selon les données les plus récentes (2018), le MAMH compte 322 professionnels sur un total de 502 employés (excluant les étudiants et les stagiaires), soit 64% des effectifs. Seul le ministère de la Culture et des communications avec un pourcentage de 65 % ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor, avec un pourcentage de 69 %, dépassent le MAMH. Il s'agit d'un pourcentage très élevé comparativement à d'autres ministères. Une personne qui désire occuper un poste professionnel doit avoir obtenu, au préalable, un diplôme universitaire de premier cycle de sorte que certains standards soient minimalement acquis, notamment, une bonne capacité de rédaction et d'analyse et de la rigueur dans l'accomplissement des tâches. Certains fonctionnaires d'expérience, titulaires d'un ou de cumul de certificats universitaires sans avoir complété un baccalauréat peuvent éventuellement obtenir une promotion à un poste

professionnel. La formation en urbanisme, en aménagement ou encore en géographie, même si elle n'est pas obligatoire, semble donner un atout aux candidats pour occuper des postes en aménagement ou en soutien aux municipalités. La connaissance des lois encadrant les municipalités, l'urbanisme et l'aménagement est essentielle pour les professionnels qui œuvrent dans ces dossiers. Lors des entrevues, une majorité de personnes ont mentionné que leurs compétences et leur autonomie professionnelles étaient reconnues par l'organisation. Il est donc pertinent d'observer qu'une forme de standardisation des qualifications est en vigueur au MAMH et qu'elle est tout aussi importante, sinon davantage, que la standardisation des procédés. Cette standardisation est notamment effectuée par l'intermédiaire des communautés de pratique. Il en existe une pour chacun des secteurs mentionnés précédemment. Le plan stratégique 2017-2019 du MAHM inclut un volet concernant la pérennité de l'expertise professionnelle. Il y est mentionné que...

Les employés du Ministère ont des connaissances uniques et très spécialisées dans des domaines d'activité complexes. Pour assurer la pérennité de cette expertise, le Ministère doit disposer d'une connaissance fine de l'effectif en place et des enjeux liés à sa main-d'œuvre pour cibler les zones et les facteurs pouvant rendre l'organisation vulnérable et trouver des moyens de réduire le risque (MAMH, 2018 : 19).

D'autres formes de mécanismes de coordination sont observées mais ne semblent pas avoir autant d'importance que la standardisation des procédés et des qualifications. Par exemple, certains mandats exigent un ajustement mutuel entre les professionnels qui peut prendre surtout la forme d'échanges informels lors de la préparation du mandat, soit pour compléter, valider ou commenter le travail. Les avis gouvernementaux en aménagement font l'objet de discussions entre les professionnels travaillant à leur réalisation. L'avis ministériel est réalisé au niveau de la direction régionale et l'avis gouvernemental dans une direction centrale (coordination des interventions) qui doit recueillir les avis d'autres ministères concernés, le cas échéant. Les professionnels doivent s'entendre entre eux avant de soumettre l'avis et il semble qu'une fois que cela est réalisé, la plupart du temps l'avis est accepté par les autorités ministérielles.

Le travail est supervisé par un cadre qui s'assure de la qualité des avis ou recommandations préparés par les professionnels. Le niveau de contrôle peut être variable selon la personne qui occupe le poste de gestionnaire. Il ne s'agit pas d'une supervision assidue mais davantage *a posteriori*, pour valider les contenus produits par les professionnels ou les opérations effectuées par les employés de soutien. D'ailleurs, le gestionnaire ne possède pas toujours la connaissance fine du dossier. Il doit se fier à l'analyse du professionnel. Un gestionnaire mentionne d'ailleurs à cet égard : « il faut faire confiance aux professionnels qui sont toujours dans les dossiers, s'appuyer sur eux » (entrevue numéro quinze).

Selon les informations recueillies lors des entrevues, il semble que ce soient surtout les documents écrits qui seront acheminés pour signature aux autorités ministérielles qui font l'objet d'une supervision plus étroite, notamment par la direction générale des opérations régionales (DGOR), située à Québec. Les notes sont alors révisées par un professionnel avant d'être approuvées par la DGOR et par le sous-ministériat. Pour le reste, les professionnels ont toute latitude pour organiser leur prestation de travail selon la méthode qui leur semble la plus appropriée.

Il est aussi possible d'observer une forme de standardisation par les normes, même si elle se réalise de manière informelle. À la question portant sur l'intégration des normes dans l'organisation, les personnes interviewées ont mis l'accent sur l'importance d'adhérer à des valeurs qui sont celles de l'administration publique et partagées au sein du ministère. Les valeurs telles que l'éthique, l'intégrité, le respect, la confidentialité, le service, la loyauté ont été mentionnées lors des entrevues. Les employés doivent d'ailleurs signer une déclaration à cet égard lors de leur arrivée au ministère. Des personnes ont mentionné l'existence d'un volet concernant le respect de la confidentialité, l'intégrité et l'éthique dans les attentes signifiées de leur gestionnaire.

Tableau 4.1- Nombre de professionnels par ministère au Québec au 31 mars 2018*

Ministère	Nombre total d'employés	Nombre de professionnels	Pourcentage
Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation	502	322	64 %
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	1 374	627 professionnels 104 enseignants	46 % 8 %
Ministère de la Culture et des Communications	360	233	65%
Ministère de la Justice	3 674	ND	ND
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	1 309	677	51 %
Ministère de l'Économie et de l'Innovation	735	465	63 %
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques	1 722	ND	ND
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	1 288	674	52 %
Ministère de la Famille	461	ND	ND
Ministère de la Sécurité publique	13 340	1 485	11 %
Ministère de l'Immigration et de l'Inclusion	1 350	315 professionnels 629 enseignants	23 % 47 %
Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs	2 582	ND	ND
Ministère des Relations internationales et de la Francophonie	474	ND	ND
Ministère de la Santé et des Services sociaux	1 044	618	59 %
Ministère des Finances	577	ND	ND
Ministère des Transports	6 544	960 professionnels 890 Ingénieurs	15 % 14 %
Ministère du Conseil exécutif	1 165	ND	ND
Ministère du Tourisme	205	ND	ND
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale	6 304	1 563	25 %
Secrétariat du Conseil du Trésor	526	361	69 %

*Compilation effectuée par l'auteure à partir des données disponibles dans les rapports annuels d'activité des ministères pour l'année budgétaire 2017-2018. Certains ministères n'indiquent pas la répartition par statut d'emploi, cette situation est représentée par le sigle N.D. pour données non disponibles.

Dans l'ensemble, les employés sont libres d'organiser leur journée de travail selon le modèle qui leur convient à condition que le travail soit fait dans les délais prévus et qu'ils puissent répondre aux urgences, le cas échéant, ce qui pourrait être associé à une forme de standardisation des résultats. On observe une forme de standardisation dans la mesure où il existe des normes de présentation pour les notes et les avis ministériels, notamment dans le but d'homogénéiser ce qui est produit dans les différentes régions.

De prime abord, il semble difficile de départager si c'est la standardisation des procédés de travail ou bien la standardisation des qualifications qui prédomine. Le traitement des plaintes ainsi que les avis en aménagement doivent être réalisés selon certains paramètres, en conformité aux lois, de même que l'administration des programmes est effectuée, elle aussi, selon des paramètres déterminés et conçus par la technostructure (du moins en partie en ce qui concerne les programmes appliqués par les directions régionales), ce qui pourrait porter à croire qu'il y a standardisation des procédés de travail. Mais dans tous les cas, les employés professionnels déclarent avoir une marge de manœuvre dans l'accomplissement des mandats qui leur est reconnue en vertu de leurs compétences professionnelles. Cette observation semble montrer que la standardisation des procédés sert plutôt de balise car le jugement professionnel est toujours requis pour que le mandat soit réalisé correctement et pour effectuer les recommandations appropriées notamment parce que les lois et règlements nécessitent souvent une interprétation qui requiert une expertise professionnelle. Il est aussi possible d'expliquer cette situation par le rapport entre le centre et la périphérie, cette dernière contribuant à circonscrire le poids de la technostructure, en particulier au sein du sous-ministériat aux territoires qui consulte de plus en plus les professionnels des régions mais aussi à d'autres niveaux, en particulier en ce qui concerne le processus établi pour la préparation des avis en aménagement qui implique que la direction centrale ne peut pas prendre de décision unilatéralement sans que le professionnel de la direction régionale concernée n'ait émis son propre avis ministériel.

4.2.2 Les composantes

Au MAMH, le cœur du centre opérationnel est composé de dix-sept directions régionales qui couvrent l'ensemble du territoire du Québec. Elles sont chapeautées par la DGOR qui relève du sous-ministériat aux territoires. À cela s'ajoute le SRM qui agit à la fois comme direction stratégique et régionale du ministère pour le territoire de Montréal. Une centaine de personnes travaillent dans ces unités. La direction de l'opération des programmes, qui relève du sous-ministériat aux territoires, administre certains programmes d'aide financière et soutient les exercices de concertation pour la reconstruction et la relance de Lac Mégantic. Il s'agit d'un dossier spécial qui a été confié au sous-ministre aux territoires à la suite de la tragédie survenue dans cette région à l'été 2013. D'autres opérations sont assumées au sein du sous-ministériat aux infrastructures et finances municipales (138 personnes et 27% des effectifs). D'une part, la direction générale des finances municipales, qui est intégrée au sous-ministériat des infrastructures et finances municipales, a pour mandat principal de veiller à la bonne santé financière des organismes municipaux, notamment par la gestion de programmes reliés à la fiscalité municipale. Une seule des directions appartenant à cette direction générale doit être identifiée dans la section portant sur la technostructure, soit la direction de l'information financière et du financement. D'autre part, la direction générale des infrastructures, appartenant au même sous-ministériat, doit offrir aux municipalités des services visant à préserver et à moderniser leurs infrastructures. Les directions qui en font partie administrent les divers programmes de soutien liés aux infrastructures : aqueducs, égouts, etc. Mis à part la gestion des programmes et la rédaction d'avis ou de rapports de recommandation, le reste du travail n'est pas très formalisé. Les professionnels qui sont responsables de la réalisation des activités ont la possibilité d'organiser leur travail selon leur convenance.

Le sommet stratégique est dirigé par le sous-ministre en titre, duquel relèvent quatre sous-ministériats ainsi que le Secrétariat à la région métropolitaine et quelques autres directions. Le sous-ministre est responsable de la gestion de l'organisation auprès du ministre. On peut aussi inclure les cinq directeurs généraux dans le sommet stratégique, dans la mesure où ils

doivent parfois gérer les relations avec l'environnement. Par exemple, la direction générale des opérations régionales (DGOR) reçoit parfois directement les demandes de certains partenaires externes comme la Fédération québécoise des municipalités (FQM) ou l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et peut, éventuellement, influencer sur la stratégie de l'organisation. Il existe différents comités de gestion des cadres selon le niveau de la hiérarchie mais le sous-ministre peut assister à toutes les rencontres selon son emploi du temps.

La ligne hiérarchique n'est, somme toute, pas très élaborée. Il y a quatre niveaux hiérarchiques : le sous-ministre, le sous-ministre adjoint, le directeur général et le directeur régional ou le directeur d'une direction spécialisée, selon le sous-ministériat. Les informations recueillies lors des entrevues permettent d'observer que si, de prime abord, la ligne hiérarchique fonctionne du haut vers le bas, beaucoup d'efforts sont consacrés, du moins en ce qui concerne le sous-ministériat aux territoires qui a plus spécifiquement fait l'objet de l'étude, pour que les opérations puissent, à leur tour, alimenter le sommet stratégique. « Depuis quelques années, on peut mentionner une problématique au central et on en tient compte » (entrevue numéro trois) déclare une personne d'une direction régionale. Il semble que la centralisation s'est atténuée depuis quelques années et que la ligne hiérarchique s'est assouplie et prene un contour plus collaboratif. Cette transformation s'expliquerait parce que les autorités ministérielles désormais en place connaissent mieux le travail sur le terrain et sont davantage à même d'en apprécier l'importance. Il arrive qu'un professionnel en région puisse parler au directeur général ou au sous-ministre adjoint, notamment lors des rencontres des communautés de pratique. Le message est clairement véhiculé auprès des unités centrales qu'elles doivent valider certains des mandats qui leur sont confiés auprès des directions régionales car en dernière instance, ce sont elles qui sont directement en contact avec le terrain. Il est aussi possible qu'une direction régionale mette de l'avant un projet auprès des autorités ministérielles car il y a de l'ouverture à cet égard, en particulier lorsqu'il s'agit d'un projet développé en collégialité entre plusieurs régions. Toutefois, on observe une certaine directivité du haut vers le bas sur le plan des ressources

humaines qui auraient tendance à ne pas suffisamment prendre en compte la réalité des régions : « ce n'est pas tout le temps facile, on sent qu'on est dirigé au central » (entrevue numéro quinze) déclare une personne en région. Par exemple, certains programmes visant la qualité de vie sont offerts à Québec et publicisés sur le site Intranet du Ministère sans égard au fait que ces services ne sont pas offerts en région. Il en est de même de certaines directives qui semblent appliquées de manière standardisées sans prendre en compte les particularités de certaines unités et régions. Sur ce point, la technostructure prend davantage la forme mécaniste, comme le note Mintzberg à propos de la technostructure de l'appareil de gestion des ressources humaines dans les bureaucraties professionnelles (Mintzberg, 1982 : 318-320).

En fait, mis à part les ressources humaines qui sont concentrées dans une unité, le reste de la technostructure est plutôt éparpillée. Elle n'est pas concentrée dans un seul sous-ministériat. Le sous-ministériat aux politiques qui compte 48 personnes (MAMH, 2018 : 55), comporte deux directions : la direction générale des politiques et la direction générale de la fiscalité et de l'évaluation foncière. Il héberge une part importante de la technostructure. C'est là que se développent les politiques ministérielles, notamment en ce qui concerne le cadre de gestion des ressources humaines, financières et matérielles ainsi que l'adaptation du régime de financement municipal et l'analyse des problématiques entourant l'évaluation foncière. Une autre partie de la technostructure est logée dans les deux directions de la direction générale des services à la gestion qui relèvent directement du sous-ministre. Il s'agit d'une partie infime du personnel qui est directement supervisé par le sous-ministre. Le sous-ministériat à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire et à l'habitation, qui compte 31 personnes (MAMH, 2018 : 55), a pour mandat essentiel d'élaborer et de mettre en œuvre la LAU. Une de ses directions s'occupe toutefois de la coordination des interventions, principalement en ce qui concerne la préparation des orientations gouvernementales en aménagement. Une part de conception s'effectue aussi au sein du sous-ministériat aux territoires dans la direction du développement et de la coordination qui élabore les politiques ou programmes du MAMH destinés au développement des territoires ainsi que dans la direction des ressources

informationnelles, qui conseille les autorités concernant la gouvernance de ces ressources et dans la direction des solutions d'affaires, qui doit concevoir des solutions informatiques répondant aux besoins des utilisateurs. Cela occupe toutefois peu de personnes si on considère que la DGOR regroupe plus de 100 employés sur les 178 qui travaillent au sous-ministériat aux territoires. Enfin, la direction de l'information financière et du financement, qui est chapeauté par la direction générale des finances municipales, doit concevoir et mettre en ligne des documents financiers destinés aux municipalités et analyser les demandes d'approbation des règlements d'emprunt. Les professionnels de la technostucture doivent concevoir et élaborer des programmes ou des politiques visant la mise en œuvre des orientations ministérielles. À cet égard, ils ont un certain pouvoir d'influence qui varie selon les personnes et le poste qu'elles occupent. Dans tous les cas où les politiques et programmes conçus dans les unités centrales sont susceptibles d'interférer avec les opérations régionales, les professionnels travaillant à la conception sont fortement invités à consulter les professionnels travaillant en région. Les conséquences de ce mot d'ordre seraient à géométrie variable. Par ailleurs, des pôles d'expertise en région sont en développement pour traiter de problématiques particulières. Au moment des entrevues, il en existait trois : un portant sur le développement en-dehors des périmètres urbains, un autre en affaires municipales et un troisième en sécurité civile. Un quatrième pôle axé sur les municipalités rurales en aménagement territorial a été créé depuis lors. Les pôles découlent d'une volonté de la DGOR de favoriser le développement professionnel dans les directions régionales puisque c'est à des professionnels des régions qu'est confiée la responsabilité d'organiser le pôle. Dans l'ensemble, on peut observer que même si la technocratie occupe une place importante dans l'organisation, elle doit compter avec les professionnels qui travaillent aux opérations. Le développement des pôles d'expertise contribue d'ailleurs à décentraliser, en partie du moins, la technostucture.

En ce qui concerne le support logistique, il est principalement logé dans des directions qui relèvent directement du sous-ministre comme c'est le cas du Secrétariat général, du Bureau du commissaire aux plaintes, des affaires juridiques, de l'audit interne et des

communications. Il s'agit de la majeure partie des effectifs totaux de 79 personnes (MAMH, 2018 : 55) relevant du sous-ministre. Le cas des juristes pose certaines interrogations. Mintzberg associe *de facto* les services juridiques au support logistique. Au MAMH, le travail des juristes comporte des aspects dont certains pourraient être associés à la technostructure. Par exemple, des juristes sont appelés à rédiger des textes de loi ou de règlement qui vont définir des règles auxquelles les gestionnaires et les professionnels doivent se référer dans leur travail. Toutefois, le travail quotidien en est davantage un de support dans l'exercice des grandes fonctions du ministère, notamment lors de la validation juridique d'ententes ou encore d'avis-conseil pour le traitement de dossiers de plainte. Enfin, on retrouve du support logistique au sein du sous-ministériat aux territoires comme c'est le cas de la direction des solutions technologiques et des services aux utilisateurs ainsi que de celle des services bureautiques.

L'idéologie renvoie à la culture organisationnelle qui prévaut au sein de l'organisation. À cet égard, l'élément central observé lors des entrevues révèle un aspect fort, celui du service à la collectivité. De manière générale, la culture organisationnelle est transmise de manière plutôt informelle. Une personne observe que « les valeurs sont véhiculées mais que ça ne fait pas partie du manuel. On est comme une petite famille » (entrevue numéro trois). Les équipes étant pour la plupart de petite taille, cela facilite les échanges spontanés qui permettent aux nouveaux employés de se familiariser avec les manières de faire répandues dans l'organisation. Toutefois, le sous-ministre entré en fonction il y a quelques années a procédé à une tournée des directions, incluant les directions régionales, afin de présenter sa vision du ministère et du service à la collectivité. Cette entreprise semble avoir contribué à une certaine mobilisation des employés.

4.2.3 Les systèmes de flux

Au MAMH, l'autorité formelle est celle du ministre car, si le sous-ministre est responsable de l'organisation, il n'en demeure pas moins que c'est le ministre, donc le politique, qui détient le pouvoir ultime de décision. La position du ministre est clairement illustrée dans

l'organigramme. En tout temps, le cabinet du ministre peut effectuer une demande à l'organisation mais elle doit suivre la ligne hiérarchique. Les entrevues révèlent que lorsque la demande provient du cabinet, la procédure est plus directive. L'organigramme montre une structure dans laquelle les fonctions sont bien définies.

Les flux régulés de travail existants sont, pour la plupart, déterminés en fonction des étapes ou échéances qui contribuent à standardiser le travail et dont il a été question précédemment à propos de la gestion des programmes, du traitement des plaintes et des avis en matière d'aménagement du territoire.

Les flux régulés des informations et décisions de contrôle se font du haut vers le bas en ce qui concerne les orientations générales ministérielles qui sont prises au sein du sommet hiérarchique mais en laissant une marge de manœuvre assez importante au centre opérationnel en ce qui concerne le déploiement et la mise en œuvre. Une délégation du pouvoir décisionnel est notamment consentie aux directions régionales qui peuvent faire preuve d'initiative dans leur champ d'intervention. Depuis l'abolition des conférences régionales des élus en 2014 et le déploiement d'une politique de gouvernance de proximité auprès des municipalités et des régions, les directions régionales du ministère ont dû réorganiser leur offre de service et faire preuve d'initiative. Qu'ils travaillent dans la technostructure ou dans des unités opérationnelles, plusieurs professionnels déclarent avoir un certain pouvoir d'influence sur la décision, notamment par l'intermédiaire des notes et recommandations acheminées aux autorités ministérielles : « la manière de faire du professionnel peut influencer, ça compte » (entrevue numéro deux) déclare une personne interviewée. La plupart des professionnels croient toutefois que ceux qui travaillent au niveau des opérations ont davantage de marge de manœuvre dans leur travail.¹⁵ Notamment, en développement régional, où l'influence s'exerce aussi à l'extérieur du ministère, auprès des partenaires : « on peut orienter les partenaires, leur proposer des avenues lors d'un appel de projet » (entrevue numéro quatre) déclare une autre personne travaillant dans ce secteur. Un

¹⁵ Nous reviendrons sur cet aspect au chapitre suivant.

plus petit nombre de professionnels ne croient pas avoir beaucoup d'influence, se voyant davantage comme des exécutants de commandes, notamment dans les secteurs du soutien aux municipalités et/ou de l'aménagement. Il est toutefois possible d'établir des recoupements entre ces observations et les éléments de standardisation des procédés recensés précédemment.¹⁶ Il a aussi été mentionné que les pôles d'expertise permettent d'accroître l'influence sur les décisions des personnes qui en sont membres.

Quant aux flux régulés des informations fonctionnelles, une majorité des personnes interrogées s'entendent pour affirmer qu'ils procèdent généralement du haut vers le bas en ce qui concerne les informations officielles et l'organisation des réunions. Les rencontres des communautés de pratique permettent un échange d'informations autant du haut vers le bas que du bas vers le haut. Quelques personnes des directions régionales se sentent parfois un peu oubliées. De même, les communications latérales entre sous-ministériats ne seraient pas toujours faciles à établir selon certaines personnes. L'organisation travaille à améliorer les mécanismes de communication.

Le système de communication informel est bien présent. Le cadre déterminé par l'organigramme semble plutôt rigide mais selon les informations recueillies, des lignes de communications informelles sont établies et encouragées. D'abord au sein des unités de travail, les professionnels échangent régulièrement des informations sur les dossiers réciproques. Ensuite, dans la DGOR, les professionnels, qu'ils soient de la technostructure ou de centre opérationnel, communiquent souvent entre eux au sujet des mandats et ce, sans que les gestionnaires en soient nécessairement informés. Ensuite, et cela semble davantage concerner les professionnels dédiés à la fonction d'aménagement du territoire, la communication latérale avec des professionnels œuvrant au sein des autres sous-ministériats est fréquente et nécessaire, notamment avec la direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement, la direction des infrastructures, la direction générale des politiques et même

¹⁶ Voir *supra*. p. 91-93.

avec le Commissaire aux plaintes. La communication informelle entre les directeurs régionaux et le directeur général de la DGOR est aussi assez développée.

Les pôles d'expertise constituent un bon exemple de système de constellation de travaux. Bien entendu, ce système est encore en développement au sein du MAMH mais il y a une volonté de poursuivre son extension à différents domaines. La DGOR a aussi mis sur pied un mécanisme de travail collaboratif entre les professionnels des unités centrales et ceux des régions qui sont invités à participer à des groupes de travail visant l'élaboration d'outils qui serviront aux opérations.

Enfin, un système de processus de décision *ad hoc* existe sur le plan managérial, plus spécifiquement en ce qui concerne les décisions que Mintzberg considère comme étant d'exception, c'est-à-dire qu'elles sont prises « de façon non routinière, mais elles n'ont pas, à la différence des décisions stratégiques, de conséquences d'ensemble très importantes » (1982 : 76). Dans cette optique, il est possible, pour les gestionnaires du MAMH, de s'écarter du formalisme lorsqu'il s'agit d'intervenir dans le cadre d'un problème particulier qui nécessite une prise de décision rapide. L'essentiel est alors d'éviter de poser un geste qui pourrait mettre le ministre dans l'embarras.

Dans l'ensemble, il ressort que si le MAMH est effectivement une organisation caractérisée par des systèmes de flux d'autorité formelle et standardisés, les dirigeants ne découragent pas la communication informelle et la prise de décision *ad hoc*, du moins sur le plan managérial. Enfin, le ministère a aussi amorcé un processus de développement de la constellation de travaux.

4.3 Les paramètres de conception du MAMH

Pour les besoins de l'analyse, nous reprendrons les neuf paramètres de conception présentés par l'auteur en fonction des quatre groupes que sont la conception des postes, la conception de la superstructure, la conception des liens latéraux et celle du système de prise de décision.

4.3.1 La conception des postes

La conception des postes inclut trois paramètres : la spécialisation du travail, la formalisation du comportement ainsi que la formation et la socialisation. Les données recueillies en entrevues ont permis de constater que le travail de toutes les personnes interviewées n'est pas très spécialisé horizontalement et verticalement. En fait, on pourrait plutôt le décrire comme étant élargi sur les deux plans. D'abord, sur le plan horizontal, si on s'intéresse à la situation des professionnels des directions régionales, une majorité d'entre eux occupent un poste dit hybride, c'est-à-dire qu'ils consacrent une partie parfois équivalente de leur temps à plus d'un des trois domaines d'affaires du ministère. Plusieurs personnes qui font du soutien aux municipalités font aussi de l'aménagement et quelques autres s'occupent du développement des territoires et font du soutien aux municipalités. Cette situation a d'ailleurs été présentée comme étant problématique par quelques personnes puisque malgré les interrelations entre les domaines, ces fonctions appellent des connaissances différentes, notamment en ce qui concerne le cadre légal de l'aménagement et du soutien aux municipalités qui n'est pas le même. Une personne déclare : « la difficulté de l'hybridité est de passer d'un sujet à l'autre, en deux heures, tu peux recevoir des questions pointues sur la fiscalité, les référendums municipaux, l'application d'un décret... » (entrevue numéro quatorze). Les professionnels ont mentionné l'effort requis pour maîtriser et se mettre à jour dans deux domaines d'affaires différents. C'est un peu la même chose pour les gestionnaires régionaux qui, en plus de l'ensemble des tâches administratives doivent, le cas échéant, approuver des notes produites par les professionnels des trois domaines d'affaires dans lesquels ils n'ont pas toujours une connaissance fine. Les personnes interrogées dans les unités centrales ne vivent pas l'hybridité comme dans les régions mais doivent aussi se consacrer à des tâches et des mandats très diversifiés. Sur le plan de la verticalité, la majorité des personnes interrogées mentionnent avoir une bonne marge de manœuvre pour la réalisation de leur travail, mis à part les éléments de standardisation des procédés évoqués précédemment. Les observations ne montrent pas de rapprochement entre le type de bureaucratie mécanique et la structure divisionnalisée en ce qui concerne la spécialisation du travail.

La formalisation du comportement n'est pas très développée. Selon les informations recueillies auprès des gestionnaires, lors des entrevues, l'opportunité de formaliser davantage aurait été envisagée et les autorités auraient jugé que cela aurait fait perdre en agilité et en flexibilité à l'organisation, deux qualités qui semblent importantes.

En ce qui concerne la formation, elle se fait à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. On parle ici surtout de formation continue et de mise à jour des connaissances puisqu'une formation universitaire de premier cycle est essentielle pour occuper un poste professionnel ou de gestion. Dans le sous-ministériat aux territoires, pour chacun des trois domaines d'affaires du ministère, une communauté de pratique a été mise sur pied il y a quelques années. Ces communautés tiennent un certain nombre de rencontres en présence et/ou téléphoniques à chaque année lors desquelles sont étudiées des questions particulières concernant le domaine et où on présente des mises à jour de certains dossiers. Les professionnels en aménagement et en soutien aux municipalités bénéficient annuellement de formations, notamment celles de la FQM et les personnes en aménagement peuvent participer au congrès annuel des aménagistes. Les coûts de ces formations sont défrayés par l'employeur. Les personnes du domaine du développement territorial sont un peu les parents pauvres en ce qui concerne la formation externe puisqu'il n'existe aucun regroupement professionnel dans ce domaine. Elles pourraient toutefois avoir la possibilité de participer à des colloques en développement régional, le cas échéant. Par ailleurs, les gestionnaires sont tenus de suivre des formations à l'École nationale d'administration publique. Quelques professionnels ont mentionné un intérêt d'avoir accès à des formations universitaires complémentaires pour la mise à jour des connaissances. La socialisation est surtout effectuée de manière informelle. Des séances d'accueil pour les nouveaux employés sont données sur une base variable. Ainsi, certaines personnes ont pu bénéficier de cette session et d'autres non. Les personnes interrogées ayant suivi cette séance n'en retiennent pas beaucoup d'informations, sauf des généralités. L'apprentissage des manières de faire de l'organisation se fait généralement dans le cadre du travail, par l'intermédiaire du gestionnaire et des rencontres d'équipes ainsi que dans les communautés de pratique qui ont aussi un rôle sur le

plan de la socialisation. Il y a aussi des modules de formation en ligne qui doivent obligatoirement être suivis, notamment en ce qui concerne la sécurité de l'information et la protection des renseignements personnels.

4.3.2 La conception de la superstructure

La conception de la superstructure concerne le regroupement en unités et la taille des unités. Le regroupement en unités n'est pas le même dans toute l'organisation. Selon Mintzberg la nature des activités déployées par l'organisation est un facteur permettant d'identifier un regroupement par fonction (1982 : 118). Au MAMH, l'essentiel de l'organisation est regroupé par fonctions. Ces dernières renvoient principalement aux domaines d'activité du ministère que sont le développement du territoire, le soutien aux municipalités et l'aménagement du territoire. Ainsi, trois des quatre sous-ministériats sont en lien avec ces trois grands domaines d'activité du ministère. Le sous-ministériat aux territoires est en lien avec la fonction de développement et occupation du territoire, le sous-ministériat aux infrastructures et finances municipales est en lien avec la fonction de soutien aux municipalités et le sous-ministériat à l'urbanisme, l'aménagement du territoire et l'habitation avec la fonction d'aménagement. Le quatrième sous-ministériat aux politiques a une fonction susceptible de toucher les orientations d'ensemble de l'organisation. La deuxième modalité de regroupement est basée sur la base géographique ou, par marché. Telle est la situation des dix-sept directions régionales qui sont situées dans le sous-ministériat aux territoires ainsi que celle du SRM. Chacune de ces directions ainsi que le SRM dessert une région déterminée et comporte, elle aussi, les trois domaines d'affaires du ministère.

La taille des unités varie peu selon leur position dans l'organisation. Par exemple, les unités centrales de la DGOR ayant fait l'objet de l'étude comportent respectivement huit personnes (deux gestionnaires, cinq professionnels et un adjoint administratif) pour la direction générale des opérations régionales et cinq personnes (un gestionnaire et quatre professionnels) en ce qui concerne la direction du développement et de la coordination qui partage un poste d'agent de bureau avec une autre direction. Les directions régionales comptent entre quatre et huit

personnes. La direction à la métropole et aux affaires métropolitaine du SRM fait exception à la norme avec ses dix-neuf employés (un gestionnaire, quatorze professionnels, deux techniciens, un agent de secrétariat et un agent de bureau).¹⁷ Dans l'ensemble, et ce même si la ligne hiérarchique n'est pas tellement élaborée, l'organisation se rapproche davantage du modèle de structure pointue, tel que Mintzberg le décrit, comportant davantage de paliers hiérarchiques que la structure aplatie ainsi que de plus petites unités.¹⁸

4.3.3 La conception des liens latéraux

La conception des liens latéraux comporte le système de planification et de contrôle ainsi que les mécanismes de liaison. Le MAMH doit établir une planification stratégique qui répond aux exigences de la Loi sur l'administration publique et aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du trésor (MAMOT, 2018 : 7). Le plan stratégique 2017-2019 identifie les partenaires du ministère et précise ses leviers d'intervention et ses domaines d'activités. Il comporte deux enjeux principaux. Le premier concerne les relations avec les partenaires et se décline en trois orientations et neuf objectifs. L'autre enjeu a trait à la performance organisationnelle et réfère à une seule orientation et à deux objectifs. Les objectifs sont formulés sous forme d'action. À chaque action correspondent des indicateurs et des cibles à atteindre. On observe donc les deux formes de planification à l'œuvre dans le plan stratégique, soit une planification générale des actions et des mécanismes de contrôle des performances associés. Au niveau du plan stratégique, la planification des actions demeure générale. Par ailleurs, les directions doivent produire un plan d'action annuel plus ciblé en

¹⁷ L'existence du SRM est en lien avec l'inclusion d'un statut de la métropole au sein du ministère depuis 1998. Il comporte ainsi un plus grand nombre d'employés que les directions régionales bien que ce nombre aura probablement diminué car certains de ceux-ci, en particulier de la direction à la métropole et affaires métropolitaine ont été rapatriés dans les directions régionales avoisinantes qui sont maintenant responsables de traiter les dossiers de soutien aux municipalités, d'aménagement et urbanisme et de développement territorial pour l'ensemble de leur territoire, ce qui n'était pas le cas auparavant. Par exemple, l'agglomération de Longueuil, qui fait partie de la Montérégie, relevait auparavant du SRM.

¹⁸ Avec ses quelques 500 employés, le MAMH est considéré comme un petit ministère mais il comporte pourtant un très grand nombre de directions régionales, en comparaison d'autres ministères. Cela pourrait expliquer que ses unités régionales sont de petites tailles, par manque de ressources budgétaires pour créer tous les postes souhaités.

lien avec leurs domaines d'intervention. Ce plan a surtout pour fonction d'indiquer les fonctions générales des employés en lien avec le domaine d'affaires auquel ils sont identifiés. Par ailleurs, des mécanismes de contrôle des performances sont inclus dans les attentes signifiées de chaque personne. On pourrait donc parler d'un système mixte dans lequel il existe une planification des actions mais qui demeure générale, associé à des cibles à atteindre qui sont plus ou moins contraignantes.

Les mécanismes de liaison ne sont pas très développés au sein du ministère. Les pôles d'expertise peuvent être considérés comme des comités permanents puisqu'ils sont formés sur une base régulière et regroupent des employés de différents sous-ministériats concernés par le mandat du comité. Ce mécanisme de liaison pourrait connaître une expansion au cours des prochaines années. Par ailleurs, la DGOR qui constitue maintenant une direction à part entière, a été créée, en partie du moins, dans le but de favoriser la liaison entre les directions régionales et les autres sous-ministériats. Dans l'ensemble, on constate que des améliorations pourraient être apportées en ce qui concerne les liens latéraux entre les sous-ministériats.

4.3.4 La conception du système de prise de décision

La conception du système de prise de décision fait référence à la décentralisation verticale et horizontale. Tel que mentionné précédemment,¹⁹ la décentralisation sera désignée comme étant verticale lorsqu'elle procède selon la ligne hiérarchique, du haut vers le bas. La décentralisation est dite sélective lorsqu'elle nécessite un ajustement mutuel. Le MAMH est caractérisé par une décentralisation verticale formelle et sélective qui va du sommet dirigeant aux cadres des directions spécialisées des différents sous-ministériats ainsi qu'aux cadres des directions régionales. Les gestionnaires de ces directions gèrent un budget qui leur est alloué par le ministère, les ressources humaines et les mandats. En région, ils ont aussi l'autorisation d'engager certaines dépenses qui s'inscrivent dans le cadre de leurs opérations. L'ajustement mutuel entre les gestionnaires des directions régionales et leur supérieur de la DGOR est très

¹⁹ Voir, *supra*, p. 69.

étendu. Coups de téléphones et échanges de courriels sont fréquents pour discuter de problématiques qui se présentent dans le cours des opérations. En parlant de la personne qui occupe le poste de direction générale, les gestionnaires constatent son appui et la marge de manœuvre qui leur est laissée.

Les données recueillies lors des entretiens permettent d'observer des formes de décentralisation horizontale auprès des analystes et des experts. Dans les deux cas, il s'agirait d'un pouvoir informel qui s'ajoute à la structure d'autorité formelle qui demeure intacte. À ce sujet, les professionnels ont des opinions partagées. Si la plupart d'entre eux croient qu'ils peuvent avoir une certaine influence, certains (six personnes) sont davantage enclins à considérer que ce sont les professionnels des unités centrales qui en ont davantage, de par leur proximité du sommet stratégique, ce qui va dans le sens de la décentralisation horizontale auprès des analystes. D'ailleurs, il a été mentionné que le fait que certains professionnels des unités centrales aient à réviser des notes ou avis, déjà approuvés par le gestionnaire régional, apparaît comme un irritant. Cinq professionnels croient qu'il est possible d'influencer les décisions tout en travaillant en région, à condition de connaître les canaux par lesquels faire passer le message, ce qui tend vers la thèse de la décentralisation horizontale auprès des experts, peu importe le niveau de l'unité hiérarchique où ils travaillent. Toutefois, pour certains professionnels des régions, ce qu'on appelle influence équivaldrait davantage à une marge de manœuvre dans la réalisation de leurs tâches, étant donné leur proximité avec la clientèle du ministère.²⁰

Aucune ligne de force évidente ne se dégage de l'analyse des paramètres de conception du MAMH en appliquant le modèle de Mintzberg.²¹ Les caractéristiques se rapprochant de la bureaucratie professionnelle et de l'adhocratie arrivent à égalité. En ce qui concerne la conception des postes, on observe qu'ils ne sont pas très spécialisés, ni horizontalement, ni verticalement et que la formalisation du comportement n'est pas très développée tandis que

²⁰ Nous reviendrons sur ce point au chapitre suivant.

²¹ Pour une présentation visuelle des observations, voir le tableau 4.2, *infra*. p. 121-122.

la formation est considérée comme étant assez importante. Ces observations sont en lien avec des caractéristiques qui sont celles de la bureaucratie professionnelle et de l'adhocratie. Sur le plan de la conception de la superstructure, celle-ci est regroupée par fonctions et par marché et les unités sont petites, pour la plupart, ce qui rapproche aussi le MAMH de caractéristiques associées à la bureaucratie professionnelle et à l'adhocratie. Au chapitre de la conception des liens latéraux, le système de planification est limité et donc plus proche du modèle de la bureaucratie professionnelle et de l'adhocratie. Toutefois, le paramètre concernant les mécanismes de liaison se rapproche clairement de la configuration de la bureaucratie mécaniste, parce que les mécanismes de liaison demeurent peu développés. Enfin la conception du système de prise de décision est formellement basée sur un modèle hiérarchique vertical comme dans la bureaucratie mécaniste sauf que concrètement, les directions régionales obtiennent une marge de manœuvre importante, ce qui s'apparenterait à la structure divisionnalisée.

4.4 Les facteurs de contingence du MAMH

Selon Mintzberg, la bureaucratie mécaniste est une organisation typiquement vieille et grande, dans sa seconde étape de développement. Son système technique est régulateur mais pas très sophistiqué. Son environnement est simple et stable. Elle subit un contrôle externe et sa structure est démodée. Tout comme nous l'avons fait précédemment en présentant les facteurs de contingence de Mintzberg, nous procéderons en distinguant les facteurs internes et externes.

4.4.1 Les facteurs de contingence internes : âge, taille et système technique

Le MAMH est une organisation relativement âgée car il a fêté son centième anniversaire en 2018. Si on se fie aux hypothèses de Mintzberg quant à l'âge, le ministère devrait avoir un comportement formalisé et sa structure devrait conserver des relents de l'époque de sa fondation. Sur le plan de la formalisation, nous avons vu, dans la section portant sur les paramètres de conception, que le MAMH est peu formalisé. Par ailleurs, puisque le ministère

a été créé en 1918, il devrait conserver des reliquats de cette époque qui est toujours marquée par l'essor des bureaucraties mécanistes. Or, si l'analyse du fonctionnement de l'organisation montre quelques caractéristiques comme étant celles d'une bureaucratie mécaniste, en particulier en ce qui concerne les mécanismes de coordination et l'ampleur de la technocratie, sur le plan des paramètres de conception le MAMH n'affiche que deux seules caractéristiques pouvant l'assimiler de manière évidente à une bureaucratie mécaniste, soit le manque de mécanismes de liaison et son système de prise de décision qui demeure officiellement basé sur une décentralisation verticale formelle et ce, malgré l'existence de mécanismes d'ajustement mutuel entre les directions régionales et la DGOR qui font écho à l'aspect divisionnalisé de la structure induit par l'existence des nombreuses directions régionales.

La taille de l'organisation est assez petite pour un ministère avec ses quelques 500 employés. Cela a d'ailleurs été mentionné par un certain nombre des personnes interrogées. Selon Mintzberg, une organisation de grande taille favorise une structure élaborée et un comportement formalisé. À l'inverse, une organisation de taille limitée aurait donc une structure peu élaborée et un comportement peu formalisé. Tel qu'observé lors des entretiens, l'organisation affiche effectivement un comportement peu formalisé qui est expliqué par sa taille qui permet l'agilité, la concertation, la flexibilité et l'adaptabilité.

En dépit de sa petite taille, la structure du MAMH est tout de même assez élaborée parce que le ministère doit intégrer trois domaines d'affaires. Comme nous l'avons vu précédemment lors de la présentation de l'organisation,²² l'intégration des trois domaines d'affaires s'est produite dans le temps. À l'origine, le ministère ne s'occupait que des affaires municipales puisque le MAMH a maintenant plus de cent ans. Sur ce plan, il est possible que l'hypothèse de Mintzberg liant la taille à la spécialisation soit trop limitative. Une organisation âgée peut, dans la durée, devoir se spécialiser pour s'adapter sans que son volume ne croisse au même rythme, notamment dans le secteur public où les ressources sont limitées. D'ailleurs, nous

²² Voir *supra*. p. 88-89.

avons noté que certaines unités régionales semblent en manque d'effectifs considérant le volume des opérations.

En ce qui concerne le système technique, deux hypothèses de Mintzberg peuvent être soumises à l'évaluation. D'abord, celle selon laquelle un système technique régulé engendre la formalisation et la bureaucratisation. Ensuite, celle qui veut qu'un système technique sophistiqué requiert un support logistique qualifié et une décentralisation sélective. Le système technique caractérisant le MAMH est essentiellement lié aux technologies informationnelles qui soutiennent certaines fonctions nécessitant le recueil et l'exploitation de données en ce qui concerne les caractéristiques des différentes régions, (par exemple, données concernant la population ou encore, le taux de défavorisation) ou les municipalités (par exemples, les états financiers annuels) ou encore les programmes du ministère (aide financière octroyée aux MRC et aux municipalités). Un système interne de gestion des mandats permet aux professionnels de suivre le cheminement des mandats du ministère qui les concernent. Au MAMH, le système technique n'est pas vraiment régulé. Aucune des personnes interviewées n'a mentionné une incidence quelconque du système technique sur l'accomplissement de leurs tâches de travail. Il est par ailleurs suffisamment sophistiqué pour justifier l'existence de directions dédiées à sa conception et à son entretien. Ces directions, qui relevaient auparavant du sous-ministériat à la gouvernance du dossier Lac-Mégantic et des technologies de l'information ont été fusionnées avec le sous-ministériat aux territoires. Elles occupent une place somme toute assez restreinte dans l'ensemble du ministère.

4.4.2 Les facteurs de contingence externes : environnement et pouvoir

Mintzberg avance quatre hypothèses en ce qui concerne le lien entre les caractéristiques de l'environnement et leur influence sur la structure d'une organisation. D'abord, il s'agit de savoir si l'environnement est dynamique ou stable. Le personnel cadre, en particulier, insiste sur les multiples imprévus qui surviennent en provenance de l'environnement. Événements, problèmes à résoudre, demandes diverses. Il s'agit d'un « feu roulant », comme le mentionne une personne interviewée, « la pression vient de l'environnement » (entrevue numéro

quinze). Les employés professionnels ne sont toutefois pas en reste. Ceux qui travaillent en région, particulièrement dans le domaine du soutien aux municipalités, reçoivent, eux-aussi, beaucoup de questions de la part des citoyens et des municipalités et toutes les équipes sont mises à contribution lorsqu'un événement imprévu survient (comme les récentes inondations qu'ont connues plusieurs régions du Québec). Les professionnels des unités centrales sont, à leur tour, interpellés par les régions à propos de différentes problématiques. Le portrait qui a été dépeint serait à l'antithèse de l'image qu'on se fait de la fonction publique, ça bouge beaucoup.

Ensuite, il y a la question de la complexité de l'environnement. Une majorité de personnes interrogées déclarent qu'il est complexe. D'abord, en affaires municipales et en aménagement, les textes de loi sont nombreux et étendus, les modifications législatives parfois difficiles à saisir, les règles de l'aménagement se sont grandement raffinées et sont beaucoup plus détaillées qu'il y a vingt ans. L'hypothèse semble avérée par l'existence d'une fonction du support logistique particulièrement développée au MAMH, celle qui est remplie par la direction des affaires juridiques (nonobstant l'aspect technocratique potentiel des affaires juridiques mentionné précédemment), ce qui fait du sens, si on se fie à la complexité reliée aux textes de loi. Par exemple, un juriste est attiré à chacune des régions pour offrir du support-conseil ou soutien logistique, ce qui représente un bon ratio en proportion de la taille du ministère. Par ailleurs, nous avons aussi observé précédemment une décentralisation sélective auprès des directions régionales, ce qui concorde aussi avec la deuxième hypothèse. Au MAMH, la complexité prévaut. La complexité s'explique notamment du fait que le personnel du MAMH doit apprendre à manœuvrer au sein d'un environnement à l'intérieur duquel de nombreux intérêts politiques s'entrechoquent dans les trois domaines d'affaires qui sont ceux du ministère. Il faut composer avec de multiples enjeux. Les directions régionales doivent ainsi traiter avec de nombreux partenaires, le ministre responsable de la région, les élus et administrateurs des municipalités, les MRC, les citoyens et les autres ministères puisque le ministère est responsable de la coordination régionale entre les ministères et organismes gouvernementaux présents en région. Cette coordination relève des

professionnels responsables du développement du territoire et procède via la Conférence administrative régionale (CAR) qui est formellement reconnue dans la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* (LOVT). La diversité de la clientèle et son aspect politique représentent des sources de complexité pour les professionnels et gestionnaires des régions qui doivent composer avec la multitude de positions et tenter de concerter tous les partenaires politiques et administratifs et ce, non seulement sur le plan du développement du territoire mais aussi dans les deux autres domaines d'action du MAMH. Les personnes qui vont transiger avec le ministère, que ce soit dans le soutien aux municipalités ou l'aménagement du territoire ou le développement sont parfois les mêmes. Advenant un problème rencontré dans l'un des domaines d'affaires, il faut éviter les répercussions sur la nécessaire collaboration dans les autres domaines et la concertation régionale. Quant aux unités centrales, elles doivent veiller à la cohérence des actions sur l'ensemble du territoire, ce qui ne va pas de soi car les contextes géoéconomiques sont variés. À ce niveau aussi, le MAMH est responsable, non seulement de la coordination nationale des opérations régionales mais aussi de la coordination interministérielle quant à l'application de la Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, qui découle de la LOVT et qui implique la mobilisation de 25 ministères et organismes qui y participent. Le MAMH doit aussi transiger avec les organisations nationales représentant les municipalités, la FQM et l'UMQ.

Par ailleurs, il s'agit de savoir si l'environnement du MAMH est diversifié selon les marchés, ce qui, selon le modèle de Mintzberg, engendre une structure par divisions. À cet égard, on observe que c'est uniquement la DGOR qui est structurée selon les marchés qui sont en fait les différentes régions du Québec. Tel qu'il a été mentionné en introduction de cette étude, le MAMH se distingue à cet égard de la majorité des ministères car il fait partie de la minorité de ceux qui comportent des points de services établis dans toutes les régions du Québec. D'autres ministères assurent aussi les services en région mais sur la base d'un regroupement de plusieurs régions dans un seul point de service qui peut être situé très loin de la région

desservie tandis que d'autres ont aboli leurs directions régionales.²³ Le grand nombre de directions régionales et l'importance des services directs dans les trois domaines d'affaires et l'autonomie de gestion qui est attribuée à ces directions contribuent à particulariser la structure de la DGOR par divisions.

Enfin, selon Mintzberg, une hostilité forte provenant de l'environnement favoriserait une centralisation temporaire. À ce sujet, il n'y a pas d'indication qui pourrait permettre d'observer une hostilité forte de l'environnement. Lors des entrevues, une personne a mentionné que les pressions ne provenaient pas de l'interne mais de l'environnement, d'autres ont souligné que certains partenaires pouvaient être mécontents de certaines décisions du ministère. Toutefois, si ces situations contribuent à exercer une pression sur les gestionnaires ou les professionnels, elles semblent demeurer gérables dans le cadre de la structure actuelle.

Le dernier facteur de contingence analysé par Mintzberg concerne le pouvoir. D'abord, il avance qu'un contrôle externe puissant favorise la centralisation et la formalisation. En dépit du fait que le plan d'entretien ne comportait pas de question spécifique à cet égard, des propos concernant le politique ont été recensés lors des entrevues. On distingue à cet égard entre le niveau politique et le niveau administratif. Le niveau politique est celui du ministre et de son cabinet qui sont perçus ici comme « extérieurs » à l'organisation. On reprend ici la distinction classique de Weber entre le politique et l'administratif. Une personne mentionne que « la structure est plus près qu'avant du politique, la coupure est moins franche entre le politique et l'administratif » (entrevue numéro neuf), ce qui serait au bénéfice du politique. Quelques personnes ont observé que lorsqu'un mandat provient du cabinet, la manière de procéder est plus directive, plus encadrée. Une personne affirme que la marge de manœuvre des professionnelles peut se voir réduite, « selon ce que le politique veut transmettre à la population » (entrevue numéro un). Cela dépendrait toutefois du ministre en poste puisque

²³ Certaines abolitions des directions régionales ou encore le regroupement de plusieurs régions dans un même point de service ont été effectués durant une période de restriction budgétaire de la part du gouvernement, vers le milieu des années 2010.

des interviewés qui travaillent au MAMH depuis plusieurs années ont pu constater des différences selon les ministres. Deux exemples de situations passées, fortement connotées politiquement, ont été relatés, lors desquels le politique avait pris des décisions qui allaient à l'encontre des avis répétés des professionnels et gestionnaires. Ces cas-limites semblent tout de même peu fréquents. Dans l'ensemble, les exemples mentionnés ne peuvent pas permettre de conclure à une tendance lourde vers la centralisation et la formalisation occasionnée par le pouvoir politique mais ils permettent de souligner une potentialité de contrôle lié au politique qui peut s'avérer selon les changements de garde ministériels.

Sur le plan de l'incidence d'une coalition externe divisée, aucune information n'a été recensée afin de porter une évaluation quant à savoir si une telle situation pourrait favoriser la politisation ou la création de coalitions à l'interne. La haute gestion administrative (sommets stratégiques) serait toutefois susceptible d'influer sur la cohésion d'ensemble de l'organisation.

Enfin, le seul élément pouvant être évoqué en ce qui concerne les phénomènes de mode est que depuis quelques années, l'organisation a effectivement connu un certain nombre de changements, notamment depuis l'abolition des conférences régionales des élus qui a contribué à modifier l'offre de services en région sur le plan du développement du territoire. Dans la foulée de ces événements, la DGOR a vu le jour, afin de mieux arrimer les opérations en région aux autres sous-ministériats. Il y a aussi la mise en place des communautés de pratiques dans les trois domaines d'affaires du ministère ainsi qu'une quatrième pour les employés de soutien des régions. Enfin, on assiste au développement des pôles d'expertise. Selon les personnes interviewées, ces modifications structurelles vont dans le sens d'une décentralisation. S'agit-il d'un phénomène de mode? Il est difficile de répondre à cette question. L'explication qui est évoquée lors des entretiens est que la venue de nouvelles personnes au sommet stratégique a insufflé ce vent de changement au sein de l'organisation.

L'analyse de l'organisation en fonction des facteurs de contingence proposés par Mintzberg est intéressante mais on observe que les conclusions qu'on peut en tirer vont à l'encontre des

caractéristiques d'une bureaucratie mécaniste. Le MAMH est un assez vieux ministère mais sa taille est petite. Son système technique n'est pas régulateur mais il comporte un certain niveau de sophistication requis pour la collecte, la mise à jour et le traitement des données requises pour remplir ses fonctions. Son environnement n'est ni simple, ni stable. Un certain contrôle politique y est effectivement exercé constituant un facteur potentiel de centralisation et de formalisation qui peut varier en fonction du ministre en poste. Enfin, l'organisation a récemment connu une période caractérisée par quelques restructurations pour mieux répondre à l'arrimage entre directions centrales et directions régionales.

**

*

Est-il possible de dégager une ligne de force qui permettrait de cibler sous quelle configuration structurelle il faudrait classer le MAMH? En nous inspirant d'un tableau récapitulatif et comparatif proposé par Mintzberg (1982 : 404-405), nous avons procédé à un classement des caractéristiques dégagées de l'analyse effectuée dans ce chapitre en les mettant en relation avec quatre des configurations structurelles qu'il définit dans son modèle. Pour chaque volet servant à analyser l'organisation : son fonctionnement, ses paramètres de conception et les facteurs de contingence, Mintzberg associe des caractéristiques à un type de configuration. Par exemple, sur le plan du fonctionnement, une bureaucratie mécaniste comporte une technostucture élaborée, le centre opérationnel est caractérisé par un travail routinier, le flux d'autorité est important partout, tandis que dans une bureaucratie professionnelle, il y a peu de technostucture, le centre opérationnel est basé sur un travail qualifié comportant beaucoup d'autonomie et le flux d'autorité est insignifiant. Notre tableau reprend le même découpage que celui de Mintzberg, à la différence que le classement des caractéristiques a été effectué en fonction de l'analyse du MAMH. En dépit de quelques limites, notamment parce que les caractéristiques retenues par Mintzberg ne permettent pas toujours de saisir toutes les nuances que nous avons pu relever lors de l'analyse, cet exercice permet néanmoins de dégager des tendances.

En ce qui concerne le fonctionnement de l'organisation il y a une quasi-équivalence entre les caractéristiques de la structure qui se classent dans la configuration de la bureaucratie mécaniste et celles qui relèvent de la bureaucratie professionnelle. Notamment, le sommet stratégique coordonne les fonctions comme dans une bureaucratie mécaniste mais il entretient aussi des liens avec l'environnement comme dans une bureaucratie professionnelle. Le centre opérationnel est en majeure partie composé de professionnels mais la technostructure est tout de même assez élaborée.

Les paramètres de l'organisation sont, quant à eux, divisés entre bureaucratie professionnelle et adhocratie. À cet égard, on note que pour Mintzberg, la bureaucratie professionnelle et l'adhocratie possèdent des caractéristiques similaires en ce qui concerne la formation, la socialisation et la formalisation du comportement. C'est pourquoi nous avons inscrit la caractéristique dans les deux configurations. Quant aux facteurs de contingence, ils font légèrement pencher la balance vers l'adhocratie car l'environnement y est complexe et dynamique et le système technique est suffisamment sophistiqué.

Si nous additionnons les caractéristiques relevées au MAMH pour chacune des configurations, la configuration de la bureaucratie professionnelle est celle qui arrive au premier rang (douze caractéristiques), suivie par la configuration de l'adhocratie et par celle de la bureaucratie mécaniste qui sont *ex æquo* avec sept inscriptions et finalement par la structure divisionnalisée (trois). De quelle manière cet exercice peut-il être mis en perspective avec une question centrale à cette étude portant sur le rapport entre le centre et la périphérie? Pourrait-on dire que le centre fonctionne selon le mode de la bureaucratie mécaniste et la périphérie selon celui de la bureaucratie professionnelle ou la configuration divisionnalisée? Nous reviendrons à ces discussions au chapitre suivant. Pour l'instant, nous pouvons, à tout le moins, constater qu'il est impossible d'affirmer de manière péremptoire que la structure du MAMH constitue une bureaucratie professionnelle. Nous constatons plutôt des aspects importants d'hybridité, d'où l'importance de procéder à une analyse complémentaire permettant de mieux comprendre cette structure atypique.

Tableau 4.2- Caractéristiques de la structure du MAMH selon les configurations de Mintzberg. Adaptation du tableau d'Henry Mintzberg, 1982, *Structure & dynamique des organisations*, Paris, Les Éditions d'organisation, p. 404-405.

		Bureaucratie mécaniste	Bureaucratie professionnelle	Structure divisionnalisée	Adhocratie
Mécanisme de coordination principal			Standardisation des qualifications		
Partie clef de l'organisation		Autres sous-ministériats : Technostructure	Sous-ministériat aux territoires : Centre opérationnel		
Fonctionnement	Sommet stratégique	Coordination des fonctions	Liaison avec l'extérieur		
	Centre opérationnel		Travail qualifié Beaucoup d'autonomie individuelle		
	Technostructure	Assez élaborée			
	Fonctions de support	Assez élaborées*	Assez élaborées*		
	Flux d'autorité **				
	Système de Flux régulés		Limité		Limité
	Flux de communication informelle***				
	Constellation de travaux		En développement		
	Flux des décisions	Du haut vers le bas		Différencié entre la DGOR et les DR	

* Chez Mintzberg, les fonctions de support possèdent la même caractéristique dans la bureaucratie mécaniste et dans la bureaucratie professionnelle.

** Le flux d'autorité provient du sommet, comme dans la structure simple. Cet effet pourrait peut-être s'expliquer du fait que la source d'autorité déterminante est celle d'une personne, le ministre.

*** Aucune des propositions de Mintzberg ne permet d'identifier clairement une caractéristique.

		Bureaucratie mécaniste	Bureaucratie professionnelle	Structure divisionnalisée	Adhocratie
Paramètres de conception	Spécialisation des postes de travail****				
	Formation et socialisation		Beaucoup de formation	Socialisation modérée	Beaucoup de formation
	Formalisation du comportement		Peu de formalisation		Peu de formalisation
	Regroupement en unités		Par fonction et par marché		
	Taille des unités				Assez petites partout
	Système de planification et de contrôle*****			Contrôle limité	Planification des actions limitée
	Mécanismes de liaison	Peu de mécanismes de liaison			
Facteurs de contingence	Âge	Assez âgé			
	Système technique				Sophistiqué
	Environnement		Complexe		Complexe et dynamique
	Pouvoir			Contrôle par la ligne hiérarchique	

**** Il y a peu de spécialisation horizontale et verticale au MAMH. Selon Mintzberg, la structure simple est la seule qui comporte peu de spécialisation.

***** Il est difficile de classer le MAMH selon le tableau de Mintzberg qui offre seulement deux possibilités (peu ou beaucoup de contrôle). Au MAMH, on pourrait évoquer un contrôle limité qui se rapproche davantage de la configuration de la bureaucratie professionnelle dans laquelle il y a peu de contrôle selon Mintzberg.

5. ANALYSE COMPLÉMENTAIRE : HYBRIDITÉ, BUREAUCRATIE DE GUICHET ET PROFESSIONS

Au chapitre précédent, nous avons constaté la difficulté d'établir un type précis de configuration auquel l'organisation étudiée pourrait être associée. Selon les parties de la structure, le nombre de caractéristiques rapprochant le MAMH d'une bureaucratie professionnelle est majoritaire mais les caractéristiques se rapportant à la bureaucratie mécaniste et à l'adhocratie suivent d'assez près. Il n'y a pas une ligne de force très nette qui se dégage de l'analyse faite à partir du modèle de Mintzberg. Le MAMH apparaît de prime abord tiraillé entre ces trois configurations. Comment expliquer cet assemblage bigarré?

Nous constatons que les concepts mis de l'avant par Mintzberg nous permettent de procéder à une analyse détaillée de la structure. Toutefois, la non correspondance des observations aux résultats attendus selon son modèle nous laisse pantois parce que l'auteur nous donne très peu d'indications sur la manière de procéder dans de telles situations. La seule véritable réponse qui pourrait être apportée par Mintzberg serait qu'il s'agit d'un hybride, un type d'organisation qui ne correspond pas à la norme, selon l'auteur. Il s'agirait néanmoins de la première piste à suivre que nous allons aborder dans ce chapitre, dans lequel nous développerons trois aspects susceptibles d'apporter un éclairage complémentaire à cette question quant à l'hybridité, la bureaucratie de guichet et les professionnels.

5.1 L'hybridité comme forme organisationnelle

Règle générale, Mintzberg considère la structure hybride comme une dysfonction ou encore comme un phénomène transitoire entre deux types de configurations. L'étude actuelle n'étant pas faite sur un plan longitudinal, elle ne permet pas d'établir s'il s'agit d'une situation de transition. Il faudrait éventuellement répéter l'étude d'ici quelques années pour évaluer si une ligne de force pourrait être dégagée. Néanmoins, comme nous le verrons plus loin, nous croyons qu'il ne s'agit pas d'une hybridité de transition. Par ailleurs, malgré quelques petites lacunes comme par exemple la difficulté d'établissement de liens latéraux

ou encore l'hybridité de postes professionnels en région difficile à assumer pour certaines personnes, l'analyse de l'organisation ne permet pas de dégager de dysfonction importante. Ainsi, les thèses de la transition et/ou de la dysfonction seraient à écarter. Dans cette section, nous postulons que, loin de n'être qu'une forme transitoire ou dysfonctionnelle, l'hybridité peut constituer une forme organisationnelle en soi.

5.1.1 Les pistes d'analyse à suivre

Mintzberg évoque deux autres pistes susceptibles d'expliquer l'existence d'hybride. Premièrement, la possibilité de structures hybrides fonctionnellement adaptées pour « répondre en même temps à plus d'une force légitime » (1982 : 413). Deuxièmement, l'existence de formes hybrides selon les parties de l'organisation (1982 : 414).

Au MAMH, nous pouvons observer une forme d'hybridité selon les parties de l'organisation puisque le sous-ministériat aux territoires adopte, à sa base (dans les régions), une structure se rapprochant de la configuration divisionnalisée, ce qui n'est pas le cas dans les autres sous-ministériats.²⁴ Quant à savoir si la structure répond à plus d'une force légitime, il faudrait préciser ce terme pour pouvoir répondre à cette question. À ce sujet, Mintzberg n'est pas vraiment explicite.

Les recherches sur l'hybridité apportent un aspect intéressant puisqu'elles permettent de faire de la structure hybride un réel objet de recherche. Au nombre de ces recherches, le courant néo-institutionnel, en particulier dans sa tendance critique (Fossestøl *et al.*, 2015, Pache et Santos, 2013), semble être à même de nous aider à préciser cette question. D'abord, parce qu'il met l'accent sur la culture et l'environnement institutionnel. Ensuite, et surtout parce que ces auteurs incorporent la thèse d'une cohabitation sur la longue durée entre différentes logiques institutionnelles à l'œuvre, expression que nous pourrions rapprocher de celle de « force légitime » de Mintzberg. Selon Fossestøl (*et al.*) une logique

²⁴ La seule autre direction en-dehors du sous-ministériat aux territoires ayant un point de service à Québec et à Montréal est la Direction générale des infrastructures. Les autres directions sont concentrées à Québec.

institutionnelle prescrit ce qui constitue un comportement légitime et fournit les éléments de compréhension nécessaires pour concevoir les réponses appropriées dans une situation donnée (2015 : 291). Ils avancent que le concept de logique institutionnelle permet de nuancer l'approche du néo-institutionnalisme qui est un peu rigide sur ce plan, parce que davantage connotée par le postulat de dépendance au chemin parcouru « *path dependency* ». Les tenants de cette tendance critique s'éloignent ainsi de la notion de dépendance en postulant qu'une organisation peut naviguer entre diverses logiques institutionnelles (2015 : 290). Cette proposition pourrait notamment s'appliquer dans le cas où on observe, comme au MAMH, une forme d'hybridité selon les parties de l'organisation qui, croyons-nous, est consubstantielle à deux logiques animant l'organisation, une qui pousse plutôt vers une structure de type bureaucratie mécaniste, plus centralisatrice et une autre qui est en lien avec le poids que les professionnels occupent dans la structure, notamment dans les régions. Nous développerons donc l'explication suivant laquelle la complexité de l'environnement institutionnel de l'organisation favorise l'existence de deux logiques institutionnelles, celle des régions et celle des unités centrales. Dans ce contexte, l'hybridité organisationnelle permet un équilibrage de ces logiques institutionnelles, équilibrage favorisé par l'existence d'une culture organisationnelle assez homogène. L'explication que nous avançons est en lien avec une préoccupation exprimée au début de cette étude, soit celle visant à examiner différents niveaux de la structure (centre/périphérie) afin de déterminer s'il y a dichotomie entre une technostructure centrale et la bureaucratie de la base. La relation entre le centre et la périphérie s'instaure ainsi sous la forme de ces deux logiques, l'une tirant « vers le centre » et qui serait davantage susceptible de s'apparenter à une logique de bureaucratie mécaniste dont la tendance s'inscrirait dans les bases de la fondation du ministère (âge, fonctionnement, poids de la technostructure) tandis que l'autre affirme l'importance du travail professionnel de la base qui, considérant la complexité de l'environnement et l'expertise professionnelle, ne peut pas avoir un seul rôle d'exécutant comme c'est le cas dans les bureaucraties mécanistes.

5.1.2 L'hybridité du MAMH

Certains éléments d'information recueillis lors des entrevues peuvent nous éclairer quant à l'incidence de la culture et de l'environnement institutionnel sur la nécessaire cohabitation entre des positions parfois divergentes dans l'organisation. D'une part, même si la majorité des personnes interrogées mentionnent que les valeurs de l'organisation ne sont pas toujours officiellement présentées, tout le monde identifie des valeurs similaires partagées. Nous pourrions donc avancer qu'il y a une culture organisationnelle assez homogène au MAMH, ce qui représente un facteur d'intégration. D'autre part, nous avons vu dans la section du chapitre quatre, portant sur les facteurs de contingence, que l'environnement du MAMH était complexe et que le sous-ministériat aux territoires était organisé à la base selon une structure par marchés (les régions). Nous avons aussi constaté que le pouvoir politique en poste était susceptible de créer une pression plus ou moins forte sur la structure. Ces différentes observations nous poussent à croire qu'il coexiste au sein de l'organisation des logiques potentiellement centripètes et centrifuges, autrement dit, deux tendances, une plus centralisatrice et l'autre, plus décentralisatrice. Si la culture organisationnelle partagée est susceptible de rassembler les membres de l'organisation, les autres facteurs peuvent engendrer des oppositions. Sur le plan de la complexité de l'environnement, l'organisation est confrontée à une diversité des clientèles et des intérêts avec lesquels ses membres doivent composer. Ces éléments peuvent être source de conflits au sein du ministère parce que malgré le fait que les employés partagent des valeurs de base, cela ne fait pas en sorte qu'ils soient nécessairement toujours d'accord sur les manières de procéder pour concilier les intérêts et trouver des réponses satisfaisantes. 1) Un facteur ayant été susceptible d'accentuer la complexité découle d'une proximité accrue de la clientèle politique, celle des élus municipaux, dans le développement régional. Cette proximité s'est installée à la suite de la dissolution des CRÉ(S) qui étaient constituées sous la forme d'organisme à but non lucratif servant, en quelque sorte, de bras administratif du ministère auprès des régions, notamment dans la gestion du Fonds de développement régional (FDR), ancien programme du ministère qui permettait de subventionner leur administration ainsi que le financement d'ententes

spécifiques signées avec les ministères pour soutenir leurs interventions en région auprès de diverses clientèles. Pour la fonction du développement régional, les CRÉ(S) servaient en quelque sorte de tampon entre le ministère et les élus municipaux. Leur abolition et la délégation de la gestion des nouveaux programmes de développement régional, FARR et FDT aux MRC et à des regroupements d'élus engendre une proximité nouvelle entre les élus et le personnel des régions. 2) Un autre facteur a trait à la structure par division en régions du sous-ministériat aux territoires qui vient ajouter un facteur de tension puisque les professionnels des régions doivent appliquer des lois, des orientations, des politiques et programmes qui ne satisfont pas l'entièreté de la clientèle des régions, ce qui leur cause des insatisfactions face aux directions centrales étant à la source de ces politiques. 3) Enfin, la structure est susceptible de connaître des pressions en fonction du type de direction prise selon la personne qui occupe le poste de ministre et de son cabinet, ces derniers pouvant favoriser la centralisation ou la décentralisation. Ces facteurs de tensions sont possiblement renforcés dans le contexte de la modernisation de l'administration publique qui a accentué la complexité à laquelle les organisations doivent faire face (Christensen et Læg Reid, 2011/Denis *et al.* 2011).

Des éléments observés en ce qui a trait au fonctionnement et à certains paramètres de conception permettent d'avancer que l'organisation tente de se protéger de facteurs potentiels de tension en encourageant la communication informelle ainsi que la socialisation et le développement de liens latéraux. La communication informelle permet, non seulement d'échanger des informations utiles pour réaliser les mandats mais peut aussi favoriser l'expression plus directe de certaines insatisfactions qui sont ainsi plus faciles à désamorcer. La socialisation, notamment par les communautés de pratiques établies au sein du sous-ministériat aux territoires, donne l'occasion aux employés d'échanger sur les problèmes rencontrés dans leur domaine d'affaires. Non seulement permettent-elles de faire connaître les orientations ministérielles de manière plus conviviale mais l'inverse est aussi vrai puisqu'il s'agit d'une plate-forme pour l'expression des diverses problématiques rencontrées en région. Enfin, le développement des pôles d'expertise représente une tentative

intéressante pour favoriser les liens latéraux, non seulement au sein du sous-ministériat aux territoires mais avec d'autres sous-ministériats, de sorte que les orientations qui y sont développées soient davantage susceptibles de favoriser le consensus. La mise sur pied de la DGOR représente aussi un facteur d'intégration latérale entre les intérêts parfois divergents des régions et ceux des autres sous-ministériats. Lors des entrevues, bon nombre de personnes parmi celles qui sont en poste depuis plusieurs années au MAMH, ont observé une décentralisation qu'elles expliquaient par la venue d'un nouveau sous-ministre, issu du monde municipal, donc, connaissant bien le terrain. Sa venue aurait favorisé ce vent de réforme de l'organisation pour l'adapter au nouveau contexte, valorisant du même coup la bureaucratie professionnelle. On pourrait donc croire que l'hybridité qui ressort de l'analyse formelle de l'organisation ne constitue pas qu'un phénomène transitoire mais caractérise un mode de fonctionnement particulier, rendu nécessaire pour permettre la cohabitation sur le long terme de ces différentes logiques institutionnelles qui s'expliquent notamment par les facteurs environnementaux auxquels le MAMH est confronté. On pourrait ainsi parler d'une cohabitation entre bureaucraties professionnelle et mécaniste avec un apport d'éléments d'adocratie constituant un modèle pluraliste qui n'est pas que transitoire. À ce sujet, Pache et Santos observent que les dirigeants des organisations hybrides savent faire les compromis nécessaires visant à déléguer à des leaders organisationnels que les auteurs désignent comme des « bricoleurs » la marge de manœuvre nécessaire pour combiner divers éléments requis par l'organisation dans un environnement complexe et pour naviguer dans les zones de conflit institutionnel (2013 : 996).

5.2 La bureaucratie de guichet au MAMH

La bureaucratie de guichet n'est pas d'emblée associée aux études portant sur la structure des organisations. La plupart des recherches qui s'y intéressent s'inscrivent dans le domaine de l'analyse des politiques publiques et cherchent à savoir dans quelle mesure l'existence d'une bureaucratie de guichet peut influencer leur élaboration et leur mise en œuvre. Certaines études portant sur la bureaucratie de guichet établissent une comparaison entre

cette dernière et la bureaucratie professionnelle. Si les deux types de bureaucratie partagent le point commun d'être en première ligne dans la prestation des services publics, elles se distingueraient en ce que la bureaucratie de guichet est souvent associée à une forme non spécialisée de bureaucratie tandis que la bureaucratie professionnelle se différencie par le fait que ses membres possèdent un statut professionnel. La distinction établie par Mintzberg entre bureaucraties mécaniste et professionnelle semble ici être reproduite. La bureaucratie de guichet constitutive des ministères serait donc ainsi associée au centre opérationnel qui exécute la prestation des services en fonction des paramètres prescrits par la technostructure tandis que la bureaucratie professionnelle se retrouverait dans des organisations qui ne sont pas directement liées aux ministères et possèdent une autonomie plus grande, comme le secteur parapublic au Québec, notamment les institutions d'enseignement et le secteur de la santé.

Nous aborderons dans cette section les aspects permettant de circonscrire l'existence d'une bureaucratie de guichet au MAMH tout en tentant de montrer que cette forme de bureaucratie se rapproche du modèle de la gouvernance professionnelle.

5.2.1 Défis reliés aux fonctions du MAMH : offre de services et environnement

Au nombre des éléments caractéristiques des conditions dans lesquelles se développe et évolue la bureaucratie de guichet, Lipsky (1980) note qu'il s'agit d'un contexte où les ressources sont limitées pour répondre aux besoins et que l'accroissement de l'offre de services contribue à accroître la demande. Nous avons effectivement mentionné que le MAMH est l'un des quelques ministères qui comportent des points de service couvrant l'ensemble des régions administratives du Québec. Cela n'était pas le cas avant qu'il absorbe la fonction du développement régional. C'est le 18 février 2005 que le ministère devient officiellement le ministère des Affaires municipales et des Régions. L'organigramme de 2004-2005 montre l'existence de dix directions régionales tandis que l'année suivante, le ministère compte quinze points de services desservant dix-sept régions. Le ministère a dû s'adapter à l'extension de son offre de services dans un domaine nouveau pour lui : prise en

charge de la Conférence administrative régionale, développement des relations avec les CRÉ(S), coordination du processus de signature des ententes spécifiques dans les régions, responsabilité de la politique nationale de la ruralité, etc. Malgré le transfert d'employés accompagnant l'implantation du nouveau domaine d'affaires, les effectifs du personnel des directions régionales sont demeurés limités, compte tenu du volume des opérations. Il s'agit là de facteurs favorables à la consolidation d'une bureaucratie de guichet dans les directions régionales.

Un autre défi mentionné par Lipsky est celui qui concerne la conciliation entre les objectifs de l'organisation et la demande des citoyens. Il est possible d'établir un parallèle entre cet aspect et la complexité de l'environnement évoquée précédemment. Le MAMH doit concilier trois grands domaines d'affaires susceptibles d'interférer entre eux. Il doit aussi composer avec une clientèle d'élus qui sont eux-mêmes des représentants, imputables devant les citoyens de leurs municipalités respectives. Ces derniers doivent remplir leurs fonctions dans un cadre législatif qu'ils jugent parfois contraignant, notamment en ce qui a trait à leur marge de manœuvre en ce qui concerne l'aménagement du territoire. Ce contexte nécessite de la part des employés, professionnels et gestionnaires, des directions régionales qu'ils puissent bénéficier d'une certaine autonomie pour assurer que la mission du ministère en région se réalise sans trop de heurts et pour éviter d'éventuels conflits entre les différentes fonctions du ministère, en conciliant les impératifs du cadre légal et le développement. Une majorité des répondants aux entrevues menées auprès des personnes dans les directions régionales du MAMH ont effectivement mis en perspective l'importance pour les régions d'avoir la latitude nécessaire pour répondre aux besoins. Une personne mentionne par exemple : « C'est comme un gros laboratoire, on s'adapte. On peut faire un écart par rapport au formalisme car c'est le résultat qui compte » (entrevue numéro trois).²⁵

²⁵ Par exemple, le gestionnaire en région peut décider la stratégie qui sera déployée pour contribuer à la résolution de conflits entre municipalités. Un professionnel en aménagement peut contacter les personnes pour lesquels il juge opportun d'avoir leur opinion lorsqu'il rédige un avis. L'essentiel est que l'objectif visé : résoudre un conflit, préparer l'avis le plus pertinent, etc. soit réalisé.

C'est aussi en bonne partie via ses fonctions en régions que le MAMH établit le processus de légitimation de l'État. Comme le mentionne Lipsky, les répondants de première ligne entrent en contact direct avec les clientèles de l'organisation. La qualité de leur prestation contribue à justifier la mission du ministère. Lors des entrevues, une personne déclarait d'ailleurs à cet égard que les régions sont « les yeux et les oreilles du ministère sur le terrain, si elles ne font pas monter les problématiques, le central ne le saura pas » (entrevue numéro trois). Bien entendu, les problèmes d'ordre national sont directement acheminés par les organisations municipales auprès des autorités ministérielles. Toutefois, au quotidien, ce sont les directions régionales qui constituent la première porte d'entrée de l'information dont l'organisation a besoin en ce qui concerne la situation sur le terrain. Elles sont aussi au cœur des opérations et de la mise en œuvre. « On doit s'assurer de l'aval des collègues des régions car ils devront mettre en œuvre les orientations auprès des élus » (entrevue numéro neuf), déclare une personne interviewée dans une unité centrale. Cela rejoint directement les études (Lipsky, 1980/Brodin, 2012/Hupe, Hill et Buffat, 2015) qui expliquent l'existence de la bureaucratie de guichet par son influence sur les politiques publiques.

5.2.2 La marge de manœuvre des directions régionales

Des études (Lipsky, 1980/Buffat, 2016) portant sur la bureaucratie de guichet la distinguent par un degré élevé de pouvoir discrétionnaire et par son autonomie relative face à l'autorité organisationnelle. Cela s'expliquerait par le rapport direct avec des clientèles qui peuvent être démunies, dans des situations complexes et parfois inattendues, pour lesquelles aucune procédure de réponses n'est établie. Certains auteurs (Lipsky, 1980/Dubois, 2003) postulent même que dans certains cas, les personnes travaillant à ce niveau auraient tendance à faire prévaloir leurs valeurs et préférences dans leur manière d'aborder les dossiers. Enfin, Dubois (2003) suggère que l'isolement de la bureaucratie de guichet par rapport au reste de l'organisation contribuerait à amoindrir le contrôle hiérarchique effectué sur ses opérations

Parmi les interviewés, la majorité des personnes travaillant dans les directions régionales et même certaines personnes travaillant dans les unités centrales ont déclaré que travailler en région permettait davantage de marge de manœuvre (personne n'a parlé de pouvoir discrétionnaire) que de travailler dans une unité centrale. Cette marge de manœuvre est présente dans la manière d'exécuter le travail et aussi dans l'autonomie de la direction régionale face à la DGOR, située au siège social de Québec.

En ce qui concerne la manière d'exécuter le travail, trois aspects importants sont souvent mentionnés lors des entrevues. D'abord, la notion d'accompagnement des clientèles. L'accompagnement est un élément important découlant de la mission du ministère. Une grande part de la marge de manœuvre des directions régionales est en lien avec l'accompagnement qu'elles fournissent aux clientèles. Une personne interviewée parle même d'un « accompagnement ++ » (entrevue numéro treize), ce qui signifie que les professionnels en font parfois davantage que ce qu'ils pourraient décider de faire auprès de la clientèle du monde municipal, par exemple en apportant une aide supplémentaire à une municipalité qui éprouve des difficultés de gestion d'un problème qui relève de sa compétence et qu'elle a de la difficulté à résoudre. Il y a aussi l'accompagnement des élus, par exemple, du soutien apporté à des conseils municipaux dysfonctionnels ou encore de l'accompagnement dans le développement de projets. Dans tous les cas, c'est la direction régionale (gestionnaire et professionnels) qui décide de quelle manière elle va fonctionner pour accompagner les clientèles dans la résolution d'un problème ou dans le développement d'un projet. Ensuite, la proximité du milieu serait un facteur expliquant la marge de manœuvre des directions régionales. Une personne interviewée déclare que « la marge de manœuvre vient du fait de la proximité du milieu » (entrevue numéro cinq). Cela donne la possibilité de tirer profit du terrain pour l'orientation d'un mandat, par exemple. La relation avec les partenaires apparaît comme un élément clé permettant cette autonomie des directions régionales. Une personne ayant une expérience de travail en direction régionale et dans une unité centrale considère que même si les directives proviennent du niveau central, c'est sur le terrain, avec les acteurs, que le tout prend véritablement forme. De plus,

notamment dans la fonction de développement régional, les directions régionales participent à plusieurs comités territoriaux ou tables de concertation et sont responsables de la création des liens latéraux nécessaires à la réalisation de la mission du ministère en région. Enfin, on pourrait regrouper sous le vocable de débrouillardise, ce qui a été évoqué par certaines personnes interviewées. Le travail en région comporte une part d'inattendu assez importante ainsi que des défis de conciliation entre intérêts divergents. Il faut parfois arbitrer entre les besoins, les souhaits et les orientations. Cela nécessite de la part des gens qui y travaillent une bonne dose d'autonomie, une capacité d'action stratégique et aussi de la créativité. « Il faut de la créativité pour répondre aux demandes du milieu car les réponses ne sont pas toutes écrites » (entrevue numéro trois), déclare une personne. Une autre met l'accent sur la stratégie requise pour obtenir l'accord des élus face à une orientation gouvernementale : « On dit souvent non, il faut être stratégique, les amener vers des options, ne pas les braquer. Il faut savoir décoder les limites » (entrevue numéro douze). La diversité des problématiques rencontrées en gestion municipale nécessite aussi la capacité de trouver des solutions, ce qui fait appel autant à la créativité qu'à la débrouillardise. Au-delà des compétences acquises lors de la formation académique, une personne mentionne qu'il faut « être en mode solution, avoir de l'autonomie et de la débrouillardise » (entrevue numéro treize).

En ce qui a trait à l'autonomie des directions régionales face à la DGOR, elle découle en quelque sorte de la marge de manœuvre nécessaire pour rencontrer les obligations liées à la mission du ministère en région. Il serait impossible pour une direction régionale de remplir adéquatement son mandat si elle devait constamment attendre une directive stricte de l'unité centrale. Par exemple, une personne interviewée explique que lorsque les CRÉ(S) ont été fermées, il y a eu une période un peu nébuleuse dans laquelle les directions régionales pouvaient, soit se mettre en attente ou développer de nouvelles avenues. Les directions qui voulaient développer n'ont pas eu à attendre toutes les orientations du central. « La direction régionale peut produire du changement, si cela respecte les grandes balises, on n'a pas besoin d'attendre trois mois l'autorisation » (entrevue numéro trois). Une autre personne ayant la double expérience de gestion en région et dans une unité centrale estime qu'il y a beaucoup

de marge de manœuvre en région : « on organise le quotidien en fonction de ce qu'on croit opportun même s'il y a des mandats à livrer » (entrevue numéro dix). Le gestionnaire régional serait à cet égard plus apte à décider ce qui est opportun car il est réputé connaître le terrain. Dans l'ensemble, parmi les personnes qui croient que travailler en région permet une plus grande marge de manœuvre, l'opinion est aussi que les autorités reconnaissent maintenant davantage l'importance des régions : « les autorités croient beaucoup aux directions régionales comme première ligne. On sent une reconnaissance qui n'était pas là avant » (entrevue numéro douze). Cela semble conforter les directions régionales dans leur perception de leur autonomie d'action.

5.2.3 Une gouvernance professionnelle?

L'étude de Bannink, Six et van Wijk (2015) met en lien bureaucratie de guichet et gouvernance administrative. Leur thèse invoque deux facteurs permettant d'expliquer le type de gouvernance adoptée par une organisation : le niveau de complexité et d'ambiguïté des problèmes qu'elle doit affronter. La complexité serait en rapport avec l'incertitude quant à la capacité d'expliquer tous les tenants et aboutissants d'un problème tandis que l'ambiguïté concerne les aspects normatifs posés par les solutions pouvant être apportées (2015 : 206). Ces éléments contribueraient à définir les caractéristiques du travail effectué par la bureaucratie de guichet et à déterminer le type de supervision du travail de première ligne selon trois possibilités : une gouvernance bureaucratique, managériale et professionnelle.²⁶

Au chapitre quatre, nous avons déjà abordé la question de la complexité comme caractéristique marquant l'environnement du MAMH. Nous avons constaté que plusieurs éléments concourent à la complexité des problématiques que les employés de première ligne doivent traiter. En ce qui concerne l'ambiguïté, elle ressort davantage de la confrontation possible entre les orientations gouvernementales et leurs modalités d'application,

²⁶ Voir la section du chapitre 1 à ce sujet, *supra*, p. 44-45.

notamment dans des contextes où les orientations politiques font fi des recommandations basées sur des analyses rigoureuses de la part des experts. Cet aspect renvoie au pouvoir comme facteur externe de contingence. Le principe de la responsabilité ministérielle selon lequel c'est le ministre qui, en dernière instance, est responsable devant la population, fait en sorte qu'ultimement, c'est le ministre qui a l'autorité de décider. Il y a primat du politique sur l'administratif. Si ce facteur est susceptible d'avoir une incidence autant dans les unités centrales qu'auprès de la bureaucratie de guichet, c'est peut-être davantage à ce niveau qu'il est vécu avec davantage d'acuité parce que les employés essuient directement le mécontentement possible de la clientèle en bonne partie constituée d'élus. Deux légitimités s'affrontent, celle des élus du gouvernement central versus celle des élus municipaux et les directions régionales se voient parfois prises entre l'arbre et l'écorce. Par exemple, les normes gouvernementales en matière d'aménagement du territoire sont parfois difficiles à appliquer dans certains contextes car elles entrent en conflit avec des intérêts municipaux et/ou régionaux. L'aménagiste de la Direction régionale devra faire preuve de discernement pour conseiller adéquatement une MRC lors de la préparation de son plan d'aménagement. Sans compter que les professionnels et gestionnaires sont, eux aussi, des individus porteurs de valeurs et de leurs propres points de vue sur la situation, valeurs qu'ils doivent tenter le mieux possible de mettre de côté pour faire preuve d'impartialité.

Si on reprend les caractéristiques de chaque mode de gouvernance pour les appliquer à l'étude du MAMH, le type de gestion de la bureaucratie de guichet qui y est développé se rapprocherait davantage de la gouvernance professionnelle. Cette avenue s'explique en fonction du type de réponse qui est apporté à la complexité et à l'ambiguïté des problématiques évoquées précédemment. Un haut niveau de complexité et d'ambiguïté appelle une gouvernance plus souple. Contrairement à la gouvernance bureaucratique, la gouvernance professionnelle n'est pas basée sur la discipline et la contrainte. Elle n'est pas non plus basée sur le managérialisme, qui présuppose un contrôle serré des employés pour obtenir les performances attendues. Dans le cas du MAMH, les zones d'incertitude et d'ambiguïté relevées favorisent davantage le déploiement d'une gouvernance

professionnelle. Les gestionnaires des directions régionales interviewés sont unanimes à ce sujet. Tel que l'un d'eux le mentionne : « Les professionnels sont toujours dans les dossiers. On doit s'appuyer sur eux et leur faire confiance » (entrevue numéro quinze). Un autre gestionnaire régional soutient qu'il est essentiel d'avoir un noyau de professionnels solides pour l'informer de ce qui se passe dans la région car « les professionnels ont le réseau de contacts » (entrevue numéro trois). Les professionnels, eux aussi, mentionnent à plusieurs reprises l'importance de développer une expertise spécifique à leur travail en région. Cette expertise comporte tout autant des qualifications issues de la formation préalable qu'une grande capacité relationnelle pour conserver de bons contacts avec les partenaires du ministère en région. D'ailleurs, les clientèles s'attendent à parler à des experts : « L'interlocuteur s'attend à parler au spécialiste et à obtenir une réponse vulgarisée » (entrevue numéro quatorze), affirme un professionnel interrogé. Dans ce contexte, il serait infructueux d'appliquer des mécanismes rigoureux de discipline et de contrôle car cela restreindrait trop le travail des professionnels qui doivent composer avec plusieurs variables. L'organisation doit leur faire confiance. Par exemple, lorsque des professionnels, conseillers aux affaires municipales, se présentent à une rencontre d'élus municipaux pour tenter de trouver, avec eux, des solutions à une crise ou à des plaintes de citoyens, ils doivent faire appel à leur expertise et ne peuvent se présenter aux élus comme étant de simples exécutants, l'échec serait assuré.

Par ailleurs, la relation entre l'unité centrale et les régions ne semble pas non plus basée sur le modèle de gouvernance bureaucratique ou managériale. En tout cas, elle n'est pas perçue comme telle par les régions. Une personne interviewée d'une direction régionale déclare à ce sujet que la relation entre la direction générale et la région ne se déroule pas « sous la forme de donneur d'ordre versus exécutant, le central ne nous regarde pas de haut » (entrevue numéro onze). Ce nouveau type de relation serait issu de la transformation qu'a connue l'organisation depuis les dernières années, valorisant un mode plus flexible, basé sur l'expertise et les initiatives pour créer une meilleure communication transversale. L'existence d'une bureaucratie de guichet composée principalement de professionnels sans

statut reconnu contribue à miner la dichotomie posée par Mintzberg entre bureaucraties mécaniste et professionnelle.

5.3 Les professionnels du MAMH

Nous avons déjà mentionné que les professionnels représentent le groupe le plus nombreux dans les effectifs du ministère et qu'on les retrouve à tous les niveaux, autant dans les cabinets sous-ministériels, dans les différentes directions centrales ainsi qu'en région où ils forment aussi le groupe le plus nombreux. L'importance des professionnels en région, où ils constituent en quelque sorte la partie clé de la DGOR, doit être mise en perspective avec un élément central de la mise à l'épreuve du modèle de Mintzberg qui concerne justement la place qu'il accorde aux professionnels pour distinguer entre les deux types de bureaucratie : mécaniste et professionnelle.²⁷

5.3.1 Les caractéristiques sociodémographiques des professionnels interrogés

Nous avons établi précédemment que les directions régionales du MAMH comportent des traits les rapprochant de la bureaucratie de guichet. Toutefois, un élément pose une interrogation eu égard à la thèse de Buffat (2016). L'auteur établit une distinction entre bureaucraties professionnelle et de guichet, estimant que le pouvoir de cette dernière s'explique en fonction de la place qu'elle occupe dans la structure de l'organisation, tandis que celui de la première repose plutôt sur le statut professionnel reconnu par les corporations. Au premier chapitre, nous avons vu que cette conception est davantage rattachée au courant fonctionnaliste, qui pose que l'individu acquiert un statut qui le suit durant toute sa carrière, peu importe l'organisation pour laquelle il travaille. Face à ce courant, les interactionnistes (Demazière et Gadéa, 2009) proposent une vision élargie de la notion, en l'étendant à d'autres activités professionnelles n'ayant pas de reconnaissance statutaire. Les auteurs suggèrent plutôt l'emploi du terme de groupes professionnels, permettant de regrouper tous

²⁷ Selon les informations obtenues au printemps 2018, les professionnels comptent pour 72 employés sur 112 qui travaillent dans les directions régionales ainsi qu'au Secrétariat à la région métropolitaine, ce qui équivaut exactement au même pourcentage que pour l'ensemble de l'organisation.

les travailleurs occupant un emploi, la plupart du temps salarié, nécessitant des compétences professionnelles.

Les caractéristiques sociodémographiques des professionnels interrogés au MAMH démontrent que la plupart d'entre eux correspondent davantage à cette définition car ils forment un groupe de professionnels, indistinctement de leur appartenance à un ordre professionnel. Sur les douze personnes occupant un poste professionnel, trois seulement sont membres d'un ordre, celui des urbanistes. Ces personnes travaillent dans les directions régionales. Une quatrième personne travaillant en région a aussi une formation en urbanisme mais refuse toutefois d'être inscrite à l'ordre puisque l'appartenance ne permet pas d'exercer des actes qu'on désigne comme étant « réservés ». Cela signifie qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une formation d'urbaniste pour rédiger certains avis requis dans ce domaine, contrairement aux architectes, ingénieurs, notaires ou avocats, par exemple. Le MAMH, ne reconnaît pas le statut professionnel d'urbaniste et ne rembourse pas les cotisations annuelles à l'ordre et ce, malgré le fait que le ministère bénéficie des connaissances de ces personnes qui, dans l'ensemble, détiennent une expertise qui semble les favoriser pour obtenir des emplois en soutien aux municipalités ou en aménagement du territoire.

Tous les professionnels interviewés possèdent minimalement un diplôme d'étude universitaire de premier cycle (baccalauréat) et sept d'entre eux, donc plus de la moitié, ont terminé des études de deuxième cycle (maîtrise). Deux de ces sept personnes sont membres de l'ordre des urbanistes sur la base de leur baccalauréat dans ce domaine mais pas leurs études de maîtrise. Elles ne tiennent donc pas leur statut professionnel de leurs études avancées mais de la formation de premier cycle qui est suffisante pour l'obtenir. Si la plupart des professionnels ne sont pas membres d'une corporation, ce n'est donc pas faute de formation universitaire mais tout simplement parce que dans les domaines dans lesquels elles ont étudié, il n'y a pas de statut reconnu par l'État. Les diplômes dont il est ici question sont variés : maîtrise en aménagement et géomatique, en gestion de projets en aménagement, en études urbaines, en géographie, en administration publique, en sciences de l'environnement

ou en gestion de l'environnement. On ne peut certainement pas dire que ces personnes ne sont pas qualifiées dans leur domaine.

Que retenir de ces informations quant à la distinction de Buffat entre bureaucratie professionnelle et bureaucratie de guichet? Le seul élément qui permettrait de dire qu'il ne s'agit pas d'une bureaucratie professionnelle est basé sur le fait de ne pas appartenir à un ordre professionnel ou bien à l'appartenance à un ordre non reconnu. Toutefois, la distinction uniquement basée sur l'appartenance à un ordre est limitative pour rendre compte de la situation qui se présente lorsqu'une bureaucratie de guichet est principalement composée de professionnels. Dans ce cas, la marge de manœuvre des professionnels travaillant dans les directions régionales est fort possiblement liée à la place qu'ils occupent dans la structure mais s'y ajoute une autonomie liée à leur appartenance à un groupe professionnel ainsi désigné par la formation universitaire qui le caractérise ainsi qu'à la nécessité de mettre en œuvre un savoir de type professionnel dans le cadre de leur travail, qu'il soit ou non sanctionné par une corporation.

5.3.2 L'autonomie professionnelle

Dans le sillage des études proposées par Broussard (*et al.*) (2010), Champy (2011) ainsi que Demazière, Lessard et Morrissette (2013), on peut noter que les professionnels, qu'ils appartiennent à une corporation ou non, partagent un trait commun dans leur rapport au travail et aux logiques institutionnelles de contrôle, celui de l'autonomie. Cette dernière consiste en une capacité à maîtriser un ensemble de ressources pour réaliser certains buts de l'organisation qui comportent des aspects normatifs (Broussard, 2010). Demazière, Lessard et Morrissette (2013) observent que cette autonomie devient de plus en plus recherchée dans les organisations dont la mission implique une composante relationnelle pouvant notamment être source d'incertitudes. Pour Champy, les activités ainsi exercées relèvent des professions à pratique prudentielle, c'est-à-dire qu'elles doivent nécessairement se déployer selon une pratique reposant sur un savoir spécialisé et une autonomie de réflexion. La pratique prudentielle est requise quand l'activité professionnelle implique des décisions pour

lesquelles on ne peut assurément garantir le résultat, ce que l'auteur désigne comme une activité qui comporte « une part importante d'indétermination » (2011 : 146). Trois dimensions caractérisent une telle pratique. Premièrement, elle comporte une dimension politique car l'activité nécessite une prise de décision pour laquelle « ni les procédures expertes ni la maîtrise de la culture ne garantissent le bien-fondé » (2011 : 146). Deuxièmement, l'analyse effectuée avant la prise de décision « doit être conduite le plus loin possible en amont » (2011 : 147) pour réduire l'incertitude. Troisièmement, la décision doit « anticiper les conséquences » (2011 : 147) mais l'anticipation complète est impossible car il y a toujours un écart éventuel entre le schéma anticipé et son application concrète.

Lors des entrevues auprès des professionnels du MAMH, la question de l'autonomie a souvent été abordée, autant en région que dans les unités centrales, que ce soit en ce qui a trait aux composantes normatives et relationnelles du travail que de la nécessité de déployer une pratique prudentielle.

Le volet normatif a été évoqué autant par des professionnels travaillant dans les régions que dans les unités centrales. Au central, il se pose notamment en ce qui concerne la répartition des ressources budgétaires associées à un programme en région. Comment partager les ressources entre les régions plus peuplées ayant un niveau de vie plus élevé qui revendiquent un pourcentage proportionnel à leur nombre et des régions peu peuplées en difficulté? Les professionnels doivent suggérer des modalités qui prennent en compte l'aspect géoéconomique tout en sachant que le mode choisi, quel qu'il soit, risque de faire des insatisfaits. Dans les régions, les aspects normatifs interviennent aussi dans l'arbitrage que les professionnels sont appelés à faire entre les besoins et les ressources disponibles. On peut établir un lien entre l'aspect normatif du travail exercé par les professionnels et les trois dimensions inhérentes à la pratique prudentielle. Il comporte souvent une dimension politique car dans plusieurs cas, on peut effectivement observer qu'une décision est prise, décision dont il est parfois difficile de connaître les effets possibles et ce, malgré les analyses et projections effectuées pour tenter de les anticiper.

L'aspect relationnel est très souvent mentionné et il apparaît important dans l'exercice des trois domaines d'affaires du ministère. Les relations que les professionnels entretiennent avec les différents partenaires du milieu relèvent elles aussi, d'une certaine manière, d'une pratique prudentielle, à tout le moins parce qu'il est difficile d'anticiper ce qu'il adviendra à la suite d'un conseil ou des informations donnés aux clientèles ou encore des actions posées auprès des partenaires pour les supporter dans des projets de développement. L'aspect relationnel est ici mis en perspective, non seulement sur le plan des aptitudes à bien communiquer mais aussi du point de vue de la capacité de déployer une pratique prudentielle dans le cadre de la communication. En ce qui concerne la fonction de soutien aux municipalités, le fait d'avoir à répondre à des clientèles qui se trouvent souvent en situation difficile, par exemple lors de conflits entre élus et opposants municipaux, citoyens mécontents de l'administration municipale, etc. requiert une capacité d'écoute mais aussi la connaissance des lois et règlements. Le professionnel doit, dans le cadre de sa relation avec la clientèle, décider de la réponse à donner, et à cet égard, discerner au-delà de l'article de loi évoqué, les effets possibles de sa réponse sur le litige exposé. Sur le plan du développement régional, le relationnel prend aussi une place importante parce que le professionnel est sollicité par plusieurs partenaires, que ce soit les divers promoteurs de projets ou les ministères et organismes gouvernementaux œuvrant en région. De même que ses collègues en administration municipale, il doit tenter d'anticiper les effets possibles découlant de ses échanges avec le public et décider, dans le cadre du partenariat, des informations adéquates à transmettre et des conseils à prodiguer. Sur le plan de l'aménagement, les orientations gouvernementales ne sont pas toujours bien reçues car elles viennent baliser l'exercice des compétences des MRC et des municipalités. Quel sera l'effet d'un avis en aménagement? De quelle manière aborder les partenaires municipaux réfractaires de sorte qu'ils collaborent à la mise en œuvre des orientations? Autant de questions nécessitant une pratique prudentielle au sein même de la relation avec les partenaires.

La pratique prudentielle est de mise, notamment dans le cadre de contextes dans lesquels se posent des enjeux politiques ou encore dans des situations de crise marquées d'incertitude. Plusieurs situations possibles ont été mentionnées. Il y a notamment la conciliation de différends entre municipalités, pour laquelle le ministère est appelé à intervenir. Il s'agit alors de dégager des consensus parfois difficiles à obtenir. Le MAMH est aussi responsable d'organiser les consultations publiques en région avant l'adoption d'un décret. Les professionnels et le gestionnaire doivent alors s'assurer du bon déroulement de la consultation dans un climat parfois explosif sur le plan politique. Bon nombre de personnes interviewées ont ainsi mentionné la nécessité d'avoir un bon sens politique.

Le ministère a aussi un rôle d'accompagnement des municipalités et des ministères et organismes concernés lors d'interventions spéciales, par exemple lors de crises telles que les inondations dues aux crues printanières. La nécessité de déployer une pratique prudentielle ne découle pas uniquement du contexte mais aussi de la complexité et de la diversité des mandats que les professionnels doivent traiter. Par exemple, l'accompagnement des municipalités en difficulté nécessite un bon jugement du professionnel pour les aider à trouver des moyens afin de surmonter leurs problématiques en tentant d'anticiper le mieux possible les résultats des actions posées. En développement régional, il y a parfois des zones grises dans la mise en œuvre d'un programme, le professionnel doit décoder et suggérer des avenues aux partenaires. Une personne souligne aussi qu'il y a beaucoup de mandats en-dehors de la tâche conventionnelle. Dans de telles situations, le professionnel doit avoir l'autonomie suffisante pour pouvoir répondre à des problèmes diversifiés. Selon cet interviewé : « Il faut être en avance, prévoir les coups » (entrevue numéro treize). Cela nécessite de « maîtriser les concepts et les enjeux » (entrevue numéro douze) ajoute une autre personne.

L'autonomie des professionnels est valorisée par les gestionnaires et les autorités. Cette observation est effectuée auprès de plusieurs personnes interviewées. Que cela soit lors de la collaboration à des mandats spéciaux, de la marge de manœuvre dans l'accompagnement des municipalités et des partenaires, de l'encouragement de la proactivité, de la capacité de

proposer et de défendre une idée auprès du gestionnaire, de l'autonomie dans l'analyse et dans le traitement des dossiers, de recommander des modalités d'action, de la représentation du ministère en région, les professionnels sont appelés à faire preuve d'autonomie dans leur travail parce que la réalisation des missions de l'organisation en dépend.

**

*

Cette analyse complémentaire nous a permis de faire ressortir des aspects qui ne sont pas véritablement abordés par Mintzberg. En ce qui concerne l'hybridité, il est permis d'envisager l'existence de formes d'hybridité organisationnelle, non seulement en tant que mode transitoire entre deux configurations mais comme type de structure en soi, répondant à des besoins spécifiques. L'hybridité comme objet d'étude nous permet de combler des lacunes qui existent dans le modèle de Mintzberg. Le concept de bureaucratie de guichet apporte un éclairage sur une forme de bureaucratie qui n'est pas abordée chez Mintzberg, possiblement parce que l'auteur traite d'une configuration dans sa globalité tandis que la bureaucratie de guichet, comme son nom l'indique, s'implante dans une partie de l'organisation, celle qui est en première ligne. Toutefois, l'étude du MAMH révèle que le type de bureaucratie de guichet qui s'y est implanté ne correspond pas à l'une des caractéristiques utilisées pour la désigner puisque même s'il ne s'agit pas d'une bureaucratie professionnelle dans le sens que la plupart de ses membres ne font pas partie d'une corporation, ils n'en sont pas moins des professionnels à part entière. Pris dans son sens restreint qui demeure limité aux catégories : professionnel avec statut versus non professionnel, le terme de bureaucratie de guichet n'apporte pas tout l'éclairage requis pour bien saisir la particularité de la structure. Pour cela, il faut ajouter un troisième aspect qui vient spécifier l'existence de professionnels qui sont omis par Mintzberg ainsi que par les études sur la bureaucratie de guichet. Il s'agit des groupes de professionnels salariés, sans statut corporatif mais possédant une expertise nécessaire aux organisations, expertise qui

leur permet d'obtenir une autonomie se rapprochant de celle des professionnels avec statut dans l'accomplissement de leurs fonctions. Dans cette optique, il serait plus juste d'associer cette bureaucratie de guichet à une forme de gouvernance professionnelle, selon les termes de Bannink, Six et van Wijk (2015

CONCLUSION

DE L'HYBRIDITÉ COMME AGENCEMENT STRUCTUREL SPÉCIFIQUE

Récapitulatif

Quels sont les principaux éléments pouvant être dégagés de cette étude? À la base, elle s'appuie sur une interrogation quant à l'applicabilité de la théorie de Mintzberg sur les configurations structurelles à l'analyse des organisations de l'administration publique, plus spécifiquement en ce qui concerne la distinction qu'il établit entre bureaucraties mécaniste et professionnelle et d'un certain *a priori* de sa part associant les organisations publiques à la forme de la bureaucratie mécaniste. Le modèle d'analyse de Mintzberg s'inspire d'une conception systémique, mettant en relation un ensemble de variables prédéterminées, dont l'interaction contribue à caractériser la structure ou la configuration de l'organisation, Il établit ainsi l'existence possible d'un certain nombre de configurations possibles servant à catégoriser les organisations. En dépit du fait que l'environnement de l'organisation fait partie des nombreuses variables prédéterminées servant à l'analyse, Mintzberg ne tient pas compte de l'inscription de l'organisation dans un contexte social-historique mouvant, ce qui nous apparaît comme étant un facteur limitant la portée de son analyse. C'est pourquoi notre étude s'inscrit dans la mouvance de la NGP comme élément contextuel susceptible d'infléchir les configurations organisationnelles.

Tel que nous l'avons posé dans l'introduction, l'étude s'appuyait sur deux hypothèses principales. Premièrement, montrer en quoi le modèle de Mintzberg est trop rigide pour saisir la spécificité des organisations publiques dans un contexte de modernisation. Cela nécessitait de déconstruire l'*a priori* de l'auteur voulant que les administrations publiques correspondent, *de facto*, au modèle de la bureaucratie mécaniste. Cet exercice nécessitait une application détaillée du modèle de Mintzberg à l'analyse du ministère sélectionné en prenant en compte l'examen particulier des différents niveaux de la structure (centre-périphérie).

Cela était nécessaire parce que les études portant sur la bureaucratie professionnelle s'inspirent le plus souvent du modèle de Mintzberg, qui semble exclure son existence du secteur de l'administration publique. Les bureaucraties professionnelles sont ainsi associées à des organisations pour lesquelles le centre opérationnel est à la base et qu'il est décentralisé, comme dans les organisations parapubliques du secteur de la santé tandis qu'il est implicitement admis que dans les ministères, la base de l'organisation n'est pas décentralisée et qu'elle est composée d'exécutants. Deuxièmement, il s'agissait de montrer que le modèle de Mintzberg doit faire l'objet d'une mise à jour par l'apport de nouveaux concepts. Nous avons ainsi proposé les trois concepts complémentaires que sont l'hybridité organisationnelle, la bureaucratie de guichet et une extension de la conception communément admise du professionnel.

Dans les deux premiers chapitres, nous avons précisé le cadre théorique qui est invoqué pour servir la mise à l'épreuve du modèle de Mintzberg, tout en présentant les éléments essentiels de ce modèle aux fins de son application à l'analyse. L'analyse présentée au quatrième chapitre visait plus spécifiquement à confronter la théorie mintzbergienne à l'analyse d'un ministère québécois, celui des Affaires municipales et de l'Habitation. Les éléments qui ressortent de cette analyse nous confrontent à une réalité qui ne cadre pas dans une configuration précise. Loin de correspondre essentiellement aux caractéristiques d'une bureaucratie mécaniste, la structure du ministère se rapproche davantage de la bureaucratie professionnelle, bien qu'il soit impossible de conclure qu'il s'agit là de la configuration à laquelle on pourrait nettement identifier l'organisation puisque cette dernière comporte aussi une part d'éléments correspondant à la bureaucratie mécaniste et même à l'adhocratie. On observe une sorte de cohabitation entre ces trois grandes tendances au MAMH et c'est l'importance du rôle des professionnels des régions qui, forts de leur situation de proximité avec les clientèles du MAMH ainsi que de leur connaissance du terrain, font en sorte que la logique de la bureaucratie mécaniste centrale se voit en quelque sorte confrontée constamment et son pouvoir restreint.

Le MAMH a été sélectionné comme cas à l'étude parce qu'il permettait de mieux examiner le rapport centre-périphérie puisque son sous-ministériat aux territoires comporte une structure en régions très élaborés, qui peut être associée à une forme de décentralisation des activités en région. Le fait que les opérations régionales sont principalement soutenues par des professionnels constitue une caractéristique importante pour évaluer l'existence d'une bureaucratie professionnelle en région. Nous constatons que nous pouvons effectivement rapprocher ce qui se passe dans les régions de la bureaucratie professionnelle et ce, sur plusieurs plans : beaucoup d'autonomie individuelle des professionnels, formation importante, peu de formalisation. Bref, si l'organisation n'était composée que du sous-ministériat aux territoires, on dirait qu'il s'agit d'une bureaucratie professionnelle. Et de la même manière, s'il n'y avait pas une forte bureaucratie de guichet professionnelle en région, la structure du MAMH se rapprocherait davantage de la bureaucratie mécaniste parce que l'organisation n'aurait pas à s'appuyer sur l'expertise des professionnels de la base qui sont davantage susceptibles de questionner le travail de la technostructure.

Ces constats montrent la nécessité que nous avons perçue au départ de recourir à d'autres concepts pour mettre à jour le modèle de Mintzberg. Dans la foulée d'une esquisse proposée par Mintzberg concernant l'organisation hybride ainsi que des études subséquentes sur l'hybridité, nous avons procédé, au chapitre cinq, à une analyse complémentaire prenant comme point de départ cette notion. Pour Mintzberg, ce qu'il désigne comme une structure hybride représente principalement quelque chose de dysfonctionnel ou de transitoire. La structure hybride pourrait être en lien avec des formes différentes selon les niveaux de l'organisation ou constituer une adaptation fonctionnelle visant à répondre à plus d'une force légitime. Dans cette optique, une structure hybride fonctionnellement adaptée, bien que ne correspondant pas à une configuration standard, pourrait être envisagée. Comme nous l'avons vu, des études ultérieures portant plus spécifiquement sur l'hybridité ont contribué à ancrer plus solidement le point de vue selon lequel l'hybridité constituerait un phénomène en soi, inclassable dans un cadre rigide et pouvant prendre diverses formes. C'est ce que nous avons tenté de montrer dans notre analyse complémentaire du MAMH qui a permis de

révéler notamment une hybridité de l'organisation selon les niveaux régional et central, ce qui contribuait à la mise au jeu de plus d'une logique à l'œuvre dans la structure. Les pôles, en apparence éclatés, caractérisant l'organisation constituent de la sorte un assemblage servant à concilier ses aspects bigarrés, en particulier le rapport entre le centre et la périphérie. Ainsi revisité, le concept d'hybridité permet de dépasser la sempiternelle opposition entre les configurations des bureaucraties mécaniste et professionnelle et les aspects un peu rigides des configurations mintzbergiennes. Bien entendu, on pourra objecter que le concept d'hybridité n'a pas la solidité propre aux configurations de Mintzberg. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment²⁸ il s'agit d'un concept parapluie qui, nous ajoutons, pourrait souffrir d'un effet de mode. L'hybridité, c'est tout à l'inverse des configurations. Aucune possibilité de la conceptualiser comme un idéal-typique. La fluidité du concept comporte ses failles comme celle d'avoir l'impression de ne pouvoir fonder l'analyse sur une base aussi solide que l'analyse en termes de configurations. Pourtant, ce concept nous apparaît essentiel pour tenter de comprendre les aspects d'une organisation plus difficiles à bien saisir.

Les écrits portant sur la bureaucratie de guichet et sur la gouvernance professionnelle ont permis de prendre un peu de distance par rapport aux deux grands modèles de bureaucratie consacrés par Mintzberg. La présence forte d'une bureaucratie de guichet qui se déploie selon une gouvernance professionnelle contribue à brouiller les cartes en renforçant possiblement la tension qui favorise cette hybridité.

Enfin, puisqu'un élément essentiel de la configuration de la bureaucratie professionnelle de Mintzberg repose sur sa conception de ce qu'est un professionnel, il apparaissait essentiel d'approfondir cette notion. À cet égard, nous avons voulu élargir la compréhension étroite et fonctionnaliste de l'auteur qui, suivant en cela l'opinion communément répandue, assimile le statut de professionnel à sa qualité de membre d'une corporation professionnelle sensée être la gardienne de la qualité de pratique. Nous avons ainsi référé à des études montrant que

²⁸ Voir *supra*. le point 1.1.2.3 à ce sujet.

des groupes professionnels salariés et souvent représentés par un syndicat peuvent tout autant revendiquer le titre de professionnel. De plus, la notion de professionnel à pratique prudentielle a permis d'éclairer un volet de la pratique qui est susceptible de caractériser toute pratique professionnelle, qu'elle soit garantie ou non par une corporation. La prégnance d'un nombre important de caractéristiques apparentant la structure du MAMH à la bureaucratie professionnelle, comme nous l'avons observé au chapitre quatre, pourrait ainsi mieux s'expliquer en élargissant la conception d'une pratique professionnelle qui s'exercerait en dehors des corporations.

L'analyse menée dans cette recherche nous porte à conforter la justesse de nos hypothèses initiales, en tout cas en ce qui concerne le ministère étudié. Bien entendu, il faut prendre en compte la formule méthodologique utilisée, l'étude de cas avec ses forces et ses faiblesses. La grande force de l'étude de cas est de permettre d'approfondir la connaissance fine d'un sujet de recherche tandis que sa faiblesse, parfois identifiée comme une limite méthodologique concerne l'impossibilité de généralisation. C'est pourquoi nous ne pouvons inférer que tout ministère ou tout organisme public serait structuré selon une forme d'hybridité. D'ailleurs, comme nous l'avons noté au chapitre quatre en recensant le nombre d'employés et de professionnels présents dans chaque ministère, il existe une disparité entre eux. À cet égard, le MAMH est l'un des ministères qui emploie le plus grand nombre de professionnels et il est pratiquement le seul qui combine à la fois l'implantation d'une forte bureaucratie de guichet et un grand nombre de professionnels puisque les ministères qui ont plus de professionnels à leur service se distinguent sur le plan de la régionalisation de leurs services puisque le MCC n'a que sept directions régionales et que le Secrétariat du Conseil du trésor n'en a aucune. Seul le ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI) serait susceptible de se rapprocher du MAMH parce que le pourcentage de professionnels à son emploi est similaire à ce dernier et qu'il comporte autant de directions régionales que le MAMH, ayant été le dernier ministère à remplir la fonction de desserte des régions avant que cette mission ne soit attribuée au MAMH. Il serait donc intéressant de mener une étude similaire à celle-ci auprès du MEI afin de déterminer si sa structure comporte des

caractéristiques similaires à celle du MAMH. L'étude d'un autre cas similaire avec les mêmes paramètres d'analyse serait donc possible. Si cette méthodologie n'est pas généralisable, elle est néanmoins reproductible à d'autres cas.

Réflexions complémentaires

Que retenir de ces observations en ce qui a trait à la pertinence du modèle de Mintzberg? Ce qui ressort de notre analyse ne permet pas d'affirmer sans ambages la non pertinence de son modèle mais à tout le moins, d'en montrer les limites. En fait, le problème tient peut-être en ce que l'auteur travaille sur deux registres en même temps. Précisons que ses configurations apparaissent sous la forme de types idéaux, un peu à la manière de Weber. Mais à la différence de Weber qui s'inscrit dans un courant normatif, Mintzberg veut que son modèle soit opérationnel (d'où probablement la quantité de variables utilisées) et il cite de nombreux exemples provenant de ses propres recherches et de celles de nombreuses autres études. On ne peut reprocher à Mintzberg de tenter de couvrir plusieurs possibilités d'agencements structurels concrets, si on considère le nombre de configurations qu'il propose et son modèle, quoique laborieux dans l'application, permet d'approfondir la connaissance d'une organisation.

Toutefois, la plupart des recherches invoquées par l'auteur ont été faites en entreprise et montrent une méconnaissance d'autres réalités possibles. Ainsi, les configurations envisagées le sont à partir de variables tirées d'observations principalement faites en entreprises privées et généralisées à un ensemble. Or, comme Popper (1973) l'a bien saisi, un problème de la généralisation est qu'il est impossible de couvrir l'ensemble des cas. Il y a toujours la possibilité d'existence d'un cas contraire qui viendra questionner la théorie. Sur ce plan, Mintzberg ne montre pas une connaissance suffisante de l'administration publique en lui accolant un peu trop rapidement le label de bureaucratie mécaniste. Comme nous l'avons noté en introduction, il semble se fier à ce que Inkson (1970) et Pugh (1969) en ont retenu. Nulle part il n'approfondit les écrits de Weber à ce sujet.

Et c'est peut-être la faille que notre étude permet d'identifier, soit que la position de Mintzberg est en équilibre entre un aspect très formel qui se rapproche d'un type-idéal, difficile à opérationnaliser et un aspect plus concret, voulant que l'élaboration de ce modèle tienne compte de la richesse de la description, ce dernier critère faisant la force d'une théorie selon l'auteur. « Le choix entre les théories est normalement fondé sur deux critères : la richesse de la description (avec quelle puissance reflète-t-elle la réalité ou, alternativement, quelle est la faiblesse des distorsions qu'elle lui fait subir), et la simplicité » (1982 : 408) soutient-il dans sa conclusion. Cette situation ressort plus spécifiquement dans la conclusion de son ouvrage, dans laquelle il discute de la concrétude de son modèle et de son applicabilité. « Est-ce que l'une quelconque des cinq configurations structurelles existe réellement ? » (1982 : 407) se questionne-t-il d'entrée de jeu. Question à laquelle sa réponse n'est pas tranchée. Il mentionne d'abord qu' « en un sens, les cinq configurations structurelles n'existent pas du tout » (1982 : 407) parce que la réalité des organisations est beaucoup plus complexe. Mais il ajoute que,

[...] dans un autre sens – au moins si j'ai bien fait mon travail – les configurations existent réellement, dans l'esprit du lecteur. [...] Les cinq configurations existeront aussi si elles s'avèrent constituer une théorie simple mais puissante, plus utile de certaines façons que d'autres qui existent actuellement (1982 : 408).

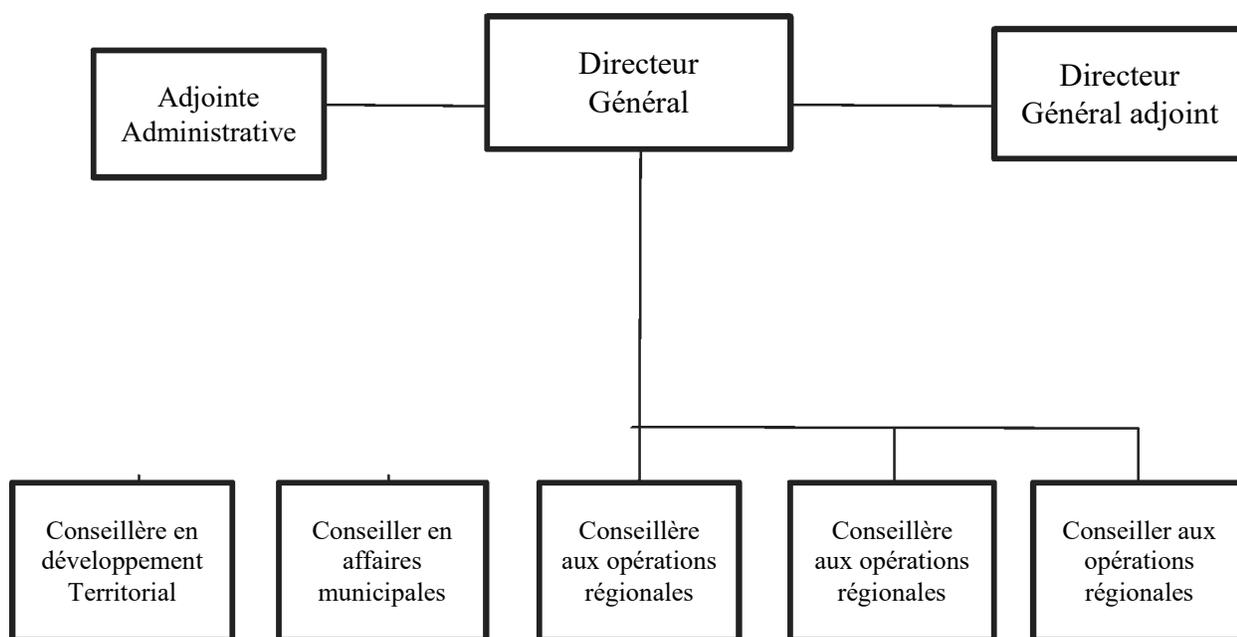
Et Mintzberg évoque alors diverses applications potentielles de la théorie des configurations pour lui donner, comme il le dit, « une petite poussée » (1982 : 408). Il entrevoit ainsi quatre possibilités pour sa théorie pour lesquelles les configurations pourraient être considérées comme 1) « cinq forces tirant presque toutes les organisations dans des directions différentes » 2) comme « un ensemble de cinq types idéaux qui reflète la structure de nombreuses organisations » 3) ou bien « comme une base pour la description de structures hybrides » 4) ou enfin « comme une base pour décrire les transitions entre structures » (1982 : 408). Nous avons d'ailleurs discuté de la troisième utilisation au chapitre cinq tandis que les études sur les transitions entre archétypes structurels, présentées au premier chapitre, s'inspirent de la quatrième possibilité suggérée par Mintzberg. La deuxième proposition voulant qu'un type-idéal reflète une structure, nous semble relever d'une mauvaise

compréhension par l'auteur de ce qu'est un type-idéal, qui relève plutôt d'une approche normative que descriptive. Enfin, ce qui nous apparaît pour l'instant se rattacher davantage à nos propres observations est que les configurations font plutôt office de forces qui sont toutes potentiellement présentes à un degré plus ou moins important dans les organisations, ce qui nous rapproche du terme de logiques à l'œuvre que nous avons discuté au chapitre cinq.

Nous croyons qu'en dépit de leur intérêt potentiel concernant l'applicabilité de la théorie, les multiples voies suggérées par Mintzberg révèlent une difficulté pour l'auteur à justifier la pertinence de son modèle et surtout, à le situer. Est-ce que les configurations relèvent de types-idéaux, de forces? Peuvent-elles constituer des hybrides, expliquer des transitions organisationnelles? À tout le moins, pouvons-nous remarquer une certaine forme de dualité entre la manière dont la théorie est formulée autour de grandes configurations qui font office de modèle-type assez rigide et son application concrète qui, à la limite, pourrait mener à sa réfutation, advenant l'observation d'un grand nombre d'hybrides. À ce sujet, il semble d'ailleurs que l'auteur ait envisagé cette possibilité, puisqu'il suggérait que dans ce cas, « il faudrait traiter les configurations comme des hybrides » (1982 : 414) qui deviendraient alors des « types purs ». Pour notre part, nous rejetons cette idée qui témoigne de la difficulté pour l'auteur de se détourner définitivement du type-idéal. C'est d'ailleurs pourquoi nous préférons parler de l'hybridité comme d'un agencement structurel spécifique, ce qui signifie qu'il n'y a pas une configuration hybride mais autant d'agencements possibles d'hybridité qu'il y a d'organisations. Bien entendu, avouer cela aurait représenté pour Mintzberg la négation de l'aspect idéal-typique inclus dans sa théorie. D'ailleurs, il rejetait l'option selon laquelle sa théorie aurait été niée par l'admission de configurations hybrides, se rabattant alors vers l'utilité de la théorie plutôt que sur sa représentativité, relativisant du même coup les critères concernant la richesse de la description et la simplicité qu'il avait lui-même retenus pour justifier le choix d'une théorie. Autant de revirements conceptuels témoignant de certaines faiblesses du modèle que l'auteur aurait possiblement comprises et auxquelles il aurait voulu remédier de l'intérieur du modèle, ce que nous pouvons fort bien comprendre.

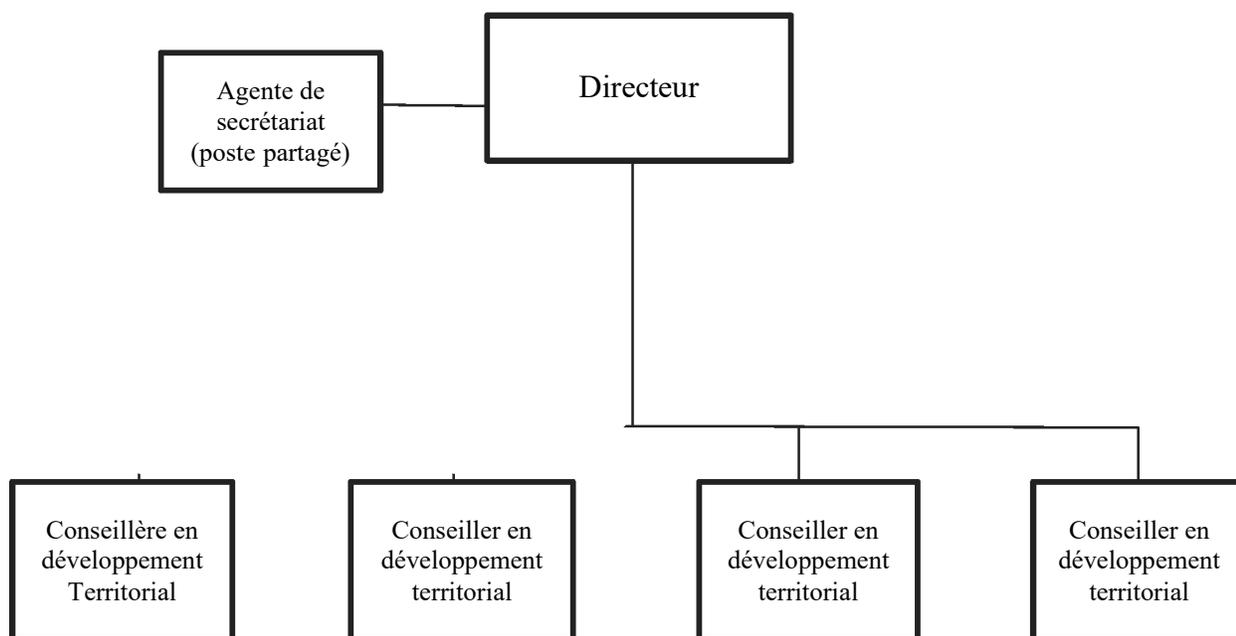
APPENDICE A

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION CENTRALE « A »



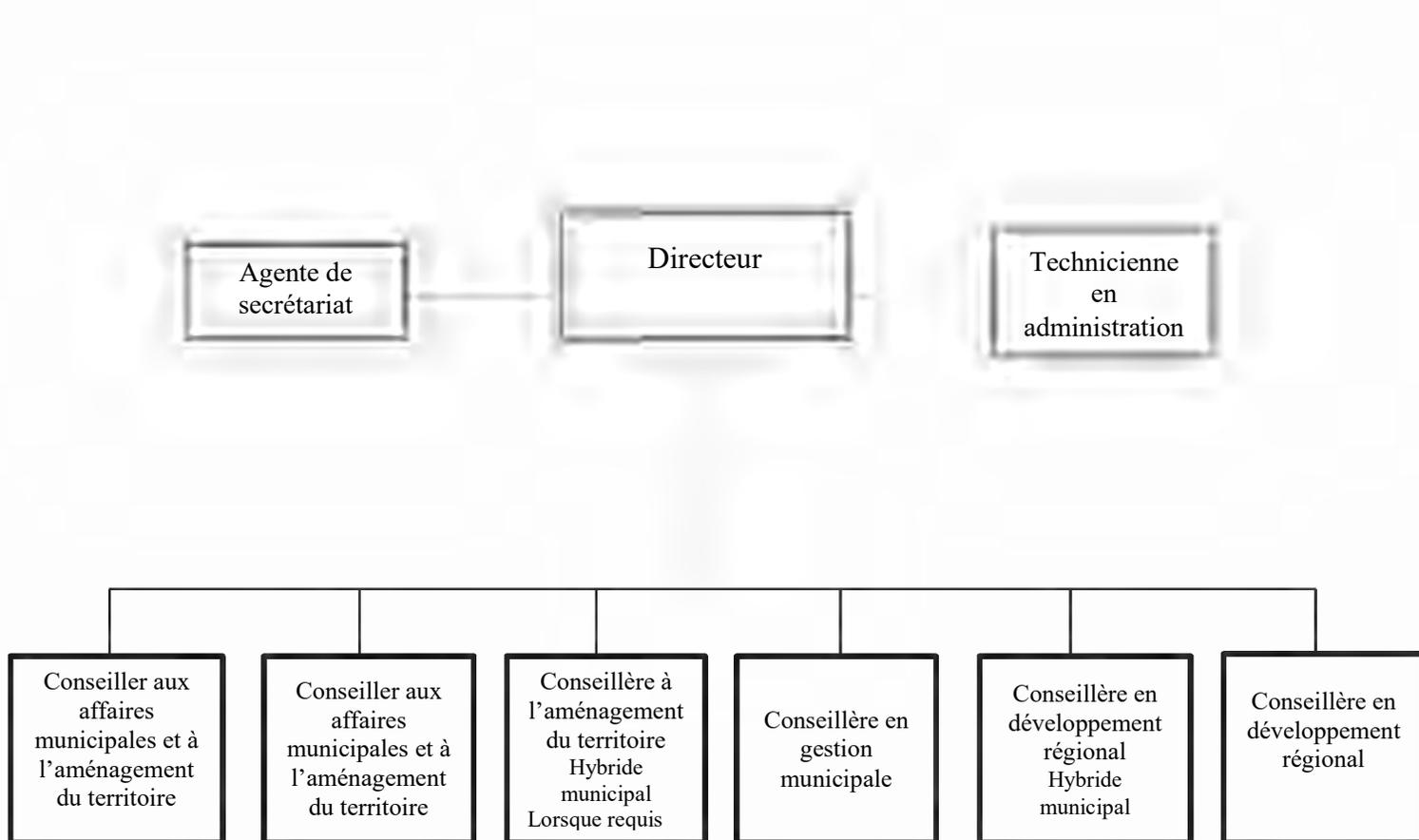
APPENDICE B

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION CENTRALE « B »



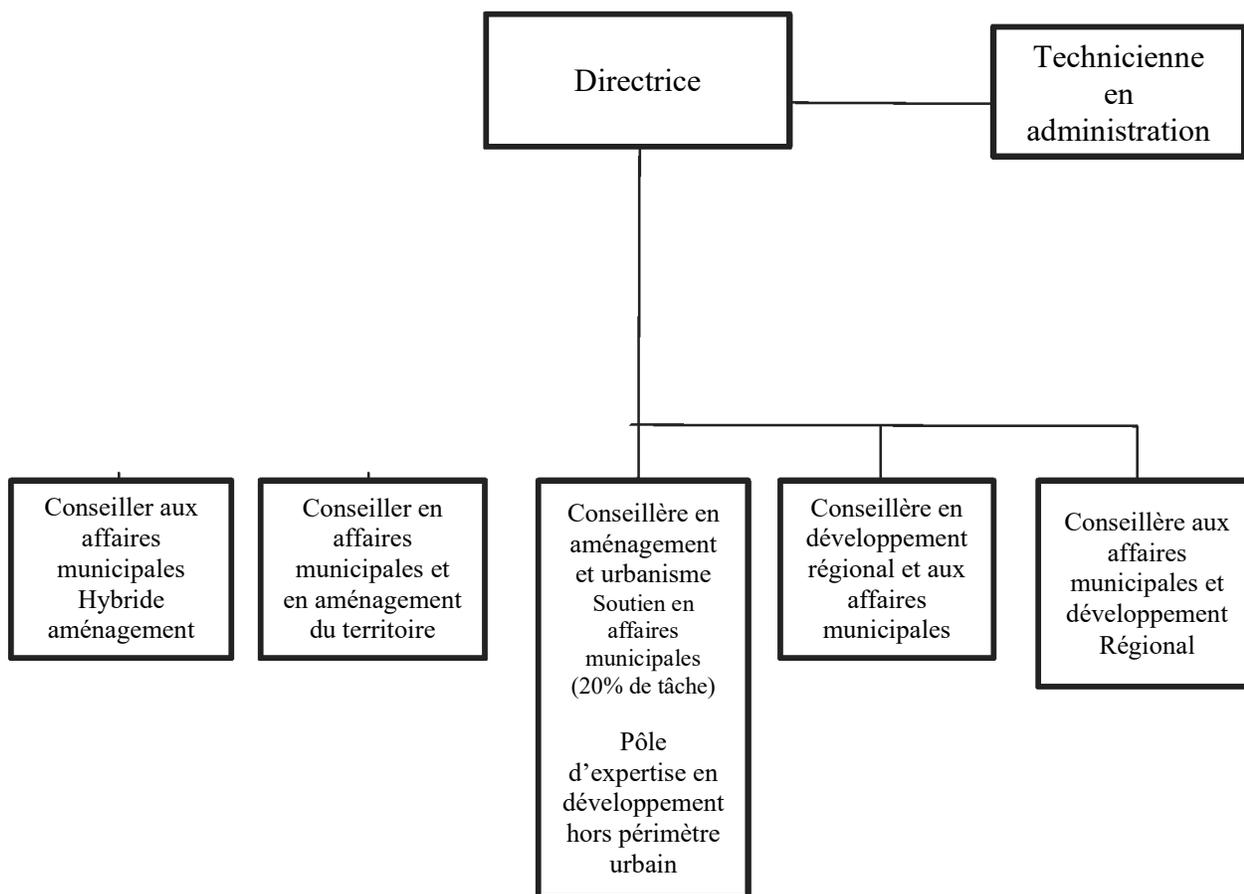
APPENDICE C

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION RÉGIONALE « A »



APPENDICE D

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION RÉGIONALE « B »



APPENDICE E

GUIDE D'ENTRETIEN

Thème 1 - Structure de l'organisation

Sous-thèmes :

- Mécanisme de prise de décision et type de commandement (Ex. Selon vous, de quelle manière se prennent les décisions dans l'organisation? Est-ce qu'il y a une distinction à faire selon le type de décision, affectation des ressources, développement de politique, modification dans les directions, etc.)
- Pouvoir d'influence (Ex. Croyez-vous que l'organisation laisse place aux professionnels pour élaborer ou implanter les politiques et programmes? Si vous êtes cadre, croyez-vous pouvoir influencer l'élaboration et l'implantation des politiques et programmes? De quelle manière?)

Thème 2 – Culture et communication organisationnelles

Sous-thèmes :

- Intégration des normes (Ex. Selon vous, de quelle manière les normes sont-elles présentées et intégrées dans l'organisation? De manière formelle ou informelle?)
- Les valeurs de l'organisation (Ex. Croyez-vous que l'organisation est assez homogène sur le plan des valeurs qui y sont véhiculées?)
- De quelle manière les informations circulent-elles dans l'organisation?

Thème 3 – Processus de travail et tâches

Sous-thèmes :

- Organisation du travail (Ex. Pouvez-vous décrire une journée type? La plupart du temps, de quelle manière effectuez-vous vos tâches? (Seul, équipe, etc.) Comment votre travail est-il contrôlé?)
- Les tâches (Ex. Selon vous, est-ce que vos tâches sont variées, répétitives, standardisées, complexes? De quelle manière percevez-vous les tâches que vous devez accomplir? Quelles compétences sont davantage mobilisées dans l'exercice de vos fonctions : par exemple davantage les savoirs spécialisés ou l'importance accordée aux problèmes à résoudre ou encore vos capacités d'initiative?)

Thème 4 – Les compétences

Sous-thèmes :

- Standards professionnels (Ex. Quels sont les standards professionnels qui vous guident? Quelles sont les compétences professionnelles que vous avez et que l'organisation reconnaît?)
- Autonomie professionnelle (Pour les professionnels : Selon vous, est-ce que l'organisation vous permet une grande autonomie professionnelle?)
- Autonomie de gestion (Pour les cadres : Selon vous, est-ce que l'organisation vous permet une grande autonomie de gestion?)

Thème 5 – Le changement organisationnel

Sous-thèmes :

- Capacité d'action (Ex. Croyez-vous que l'organisation permet d'être proactif dans le changement, dans les réformes, dans l'implantation d'une politique, etc.?)
- Centre -vs- périphérie (Ex. Les régions peuvent-elles prendre des initiatives? Lesquelles? Sont-elles reconnues? Quelle est leur portée? Croyez-vous avoir davantage de marge de manœuvre dans votre travail parce que vous travaillez en région ou dans une direction centrale?)

Données sociodémographiques :

- Dernier diplôme obtenu
- Ancienneté dans le ministère
- Ancienneté dans l'administration publique
- Membre d'un ordre professionnel

BIBLIOGRAPHIE

Articles de revues scientifiques

- Ackroyd, Stephen, Ian Kirkpatrick et Richard M. Walker, 2007, « Public management reform in the UK and its consequences for professional organization: a comparative analysis », *Public Administration*, vol. 85, no 1, p. 9-26.
- Balducci, Massimo, 2009, « L'influence de *Administrative Behavior* de H. Simon sur l'étude des organisations et sur la théorie du *Public choice* », *Revue française d'administration publique*, vol. 3 no 131, p. 541-554.
- Battilana, Julie et Matthew Lee, 2014, « Advancing Research on Hybrid Organizing », *The Academy of Management Annals*, vol. 8, no 1, p. 397-441.
- Benamouzig, Daniel et Julien Besançon, 2005, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*, 47, p. 301-322.
- Bernardeau Moreau, Denis, 2012, « Le répertoire des métiers et les référentiels de compétences dans la fonction publique : une mutation en marche », *Télescope*, vol. 17, no 3, p. 176-191.
- Bezes, Philippe, 2005, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, no 126, p. 26-37.
- Bezes, Philippe, Michel Lallement, Dominique Lorrain, 2005, « Introduction. Les nouveaux formats de l'institution », *Sociologie du travail*, 47, p. 293-300.
- Bezes, Philippe, Didier Demazière, Thomas Le Bianic, Catherine Paradeise, Romuald Normand, Daniel Benamouzig, Frédéric Pierru et Julia Evetts, 2011, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions? », *Sociologie du travail*, 53, p. 293-348.
- Brock, David M. 2006, « The changing professional organization : A review of competing archetypes », *International Journal of Management Reviews*, vol. 8, no 3, p. 157-174.
- Brodkin, Evelyn Z., 2012 (a), « Les agents de terrain, entre politique et action publique », *Sociologies pratiques*, vol. 1, no 24, p. 10-18.
- _____ 2012 (b), « Reflections on Street-Level Bureaucracy : Past, Present, and Future », *Public Administration Review*, vol. 72, no 6, p. 940-949.

- Chapoulie, Jean-Michel, 1973, « Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels », *Revue française de sociologie*, 14, p. 86-114.
- Christensen, Tom et Per Lægreid, 2011, « Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges », *Public Organization Review*, 11, p. 407-423.
- Cooper, David J., Bob Hinings, Royston Greenwood, John L. Brown, 1996, « Sedimentation and Transformation in Organizational Change: The Case of Canadian Law Firms », *Organization Studies*, vol. 17 no 4, p. 623-647.
- Demazière, Didier, Claude Lessard, Joëlle Morrissette, 2013, « Introduction. Les effets de la Nouvelle Gestion Publique sur le travail des professionnels : transpositions, variations, ambivalences », *Éducation et sociétés*, vol. 2 no 32, p. 5-20.
- De Munck, Jean, 2000, « Les métamorphoses de l'autorité », *Autrement*, 198, p. 21-42.
- Denhardt, Robert B., Janet Vizant Denhardt, 2000, « The New Public Service: Serving Tather than Steering », *Public Administration Review*, vol. 60, no 6, p. 549-559.
- Denis, Jean-Louis, Ewan Ferlie et Nicolette Van Gestel, 2015, « Understanding hybridity in public organizations », *Public Administration*, vol. 93, no 2, p. 273-289.
- Doray, Pierre, Johanne Collin, Shanoussa Aubin-Horth, 2004, « L'État et l'émergence des « groupes professionnels » », *The Canadian Journal of Sociology*, vol. 29, no 1, p. 83-110.
- Dupuis, Alain et Luc Farinas, 2010, « Vers un appauvrissement managérialiste des organisations de services humains complexes? », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, no 2, p. 51-65.
- Emery, Yves, David Giauque, 2014, « L'univers hybride de l'administration au XXI^e siècle. Introduction », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1 vol. 80, p. 25-34.
- Facal, Joseph, Luc Bernier, 2008, « Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives au Québec », *Revue française d'administration publique*, vol. 3, no 127, p. 493-510.
- Farazmand, Ali, 2010, « Bureaucracy and Democracy : A Theoretical Analysis », *Public Organization Review*, 10, p. 245-258.
- Farrell, Catherine, Jonathan Morris, 2003, « The 'Neo-Bureaucratic' State: Professionals, Managers and Professional Managers in Schools, General Practices and Social Work », *Organization*, vol. 10, no 1, p. 129-156.

-
- 2007, « The 'post-bureaucratic' public sector organization. New organizational forms and HRM in ten UK public sector organizations », *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 19, no 9, p. 1575-1588.
- Fortier, Isabelle, 2010, « La « réingénierie de l'État », réforme québécoise inspirée du managérialisme », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, no 136, p. 803-820.
- Fossestøl, Knut, Eric Breit, Tone Alm Andreassen et Lars Klemsdal, 2015, « Managing institutional complexity in public sector reform: hybridization in front-line service organizations », *Public Administration*, vol. 93, no 2, p. 290-306.
- Greenwood, Royston and C.R. Hinings, 1990, « "p²-Form" Strategic Management: Corporate Practices in Professional Partnerships », *The Academy of Management Journal*, vol. 33, no 4, p. 725-755.
-
- 1993, « Understanding strategic change: the contribution of archetypes », *Academy of Management Journal*, vol. 36, no 5, p. 1052-1081.
-
- 1996, « Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism », *The Academy of Management Review*, vol. 21, no 4, p. 1022-1054.
- Guérard, Stéphane et Ann Langley, 2005, « Structure et processus dans une « Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux » : des problèmes et un diagnostic? », *Revue internationale de cas en gestion*, vol. 3, no 3, Octobre, 11 p.
- Gulbrandsen, Magnus, Taran Thune, Siri Brorstad Borlaug et Jens Hanson, 2015, « Emerging hybrid practices in public-private research centres », *Public Administration*, vol. 93, no 2, p. 363-379.
- Hamel, Jacques, 1998, « Défense et illustration de la méthode des études de cas en sociologie et en anthropologie. Quelques notes et rappels », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 104, p. 121-138.
- Hoffer Gittel, Jody et Anne Douglass, 2012, « Relational bureaucracy: structuring reciprocal relationships into roles », *Academy of Management Review*, vol. 37, no 4, p. 709-733.
- Hoggett, Paul, 1996, New Modes of Control in the Public Service, *Public Administration*, vol. 74, no 1, p. 9-32.

- Hugrée, Cédric, Laure de Verdalle, 2015, « Incontournables statuts. « Fonctionnaires » et « indépendants » à l'épreuve des catégorisations ordinaires du monde social », *Sociologie du travail*, 57, p. 200-229.
- Hugrée, Cédric, Étienne Penissat, Alexis Spire, 2015, « Les différences entre salariés du public et du privé après le tournant managérial des États en Europe », *Revue française de sociologie*, 1, vol. 56, p. 47-73.
- Jalette, Patrice, Jean-Noël Grenier et Jérémie Hains-Pouliot, 2012, « Restructuration de la fonction publique québécoise : configurations et conséquences disparates », *Relations industrielles*, vol. 67, no 4, p. 567-589.
- Kirkpatrick, Ian et Stephen Ackroyd, 2003, « Archetype Theory and the Changing Professional Organization: A Critique and Alternative », *Organization*, vol. 10, no 4, p. 731-750.
- _____, 2003, « Transforming the professional archetype? The managerialism in UK social services », *Public Management Review*, vol. 5, no 4, p. 511-531.
- Lamari, Moktar, 2012, « Réingénierie et austérité, ou comment atrophier la fonction publique québécoise », *Revue Vie économique. L'État québécois : les enjeux actuels*, vol. 4, no 2, p. 1-26.
- Le Bianic, Thomas, 2011, « Les bureaucraties professionnelles face à la nouvelle gestion publique : déclin ou nouveau souffle? », dans « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions? », *Sociologie du travail*, 53, p. 305-313.
- Le Bourhis, Jean-Pierre, Emmanuel Martinais, 2014, « Quelle architecture institutionnelle pour le développement durable? La restructuration des services régionaux du ministère de l'écologie », *Revue française d'administration publique*, no 149, p. 223-237.
- Maggetti, Martino, Koen Verhoest, 2014, « Les aspects inexplorés de l'autonomie bureaucratique : état des lieux et perspectives », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol 80, no 2, p. 243-260.
- Mazouz, Bachir, Yves Emery et Louis Côté, 2004, « La transformation de l'État et de ses organisations : une perspective managériale internationale », *Management International*, vol. 9, no 1, p. ix-xvi.
- McDermott, Aoife, Lauren M. Hamel, David Steel, Patrick C. Flood et Lorna McKee, 2015, « Hybrid healthcare governance for improvement? Combining top-down and bottom-

- up approaches to public sector regulation », *Public Administration*, vol. 93, no 2, p. 324-344.
- Morris, Jonathan et Catherine Farrell, 2007, « The 'post-bureaucratic' public sector organization. New organizational forms and HRM in ten public sector organizations », *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 18, no 9, p. 1575-1588.
- Noordegraaf, Mirki, 2011, « Risky Business: How Professionals and Professional Fields (Must) Deal With Organizational Issues », *Organization Studies*, vol. 32, no 10, p. 1349-1371.
- Noordegraaf, Mirko, 2007, « From "Pure" to "Hybrid" Professionalism. Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains », *Administration & Society*, vol. 39, no 6, p. 761-785.
- Pache, Anne-Claire et Filipe Santos, 2013, « Inside the hybrid organization: selective coupling as a response to competing institutional logics », *Academy of Management Journal*, vol. 56, no 4. P. 972-1001.
- Page, Edward C. & Bill Jenkins, 2010, « Bureaucracy and Democracy », *Public Organization Review*, 10, p. 209-222.
- Rouban, Luc, 2009, « Le statut des fonctionnaires comme enjeu socio-historique », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, no 132, p. 673-687.
- Sehested, Karina, 2006, « How new public management reforms challenge the roles of professionals », *International journal of Public Administration*, vol. 25, no 12, p. 1513-1537.
- Shapiro, Gisèle, 2006, « Les professions intellectuelles entre l'État, l'entrepreneuriat et l'industrie », *Le mouvement social. L'organisation des professions intellectuelles*, no 214, p. 3-18.
- Skelcher, Chris et Steven Rathgeb Smith, 2015, « Theorizing hybridity: institutional logics, complex organizations, and actor identities: the case of nonprofits », *Public Administration*, vol. 93, no 2, p. 433-448.
- Spanou, Calliope, 2003, « Abandonner ou renforcer l'État webérien? », vol. 95, no 105-106, p. 109-120.
- Vezinat, Nadège. 2010, « Une nouvelle étape dans la sociologie des professions en France. Bilan critique autour des ouvrages de Didier Demazière, Charles Gadéa (2009) et Florent Champy (2009) », *Sociologie*, 3 vol.1, no 3, p. 413-420.

Chapitres d'ouvrages et monographies, *working papers*

- Aïm, Roger, 2013, *L'essentiel de la théorie des organisations*, Paris, Gualino éditeur, Lextenso éditions, 148 p.
- Bannink, Duco, Frédérique Six et Eelco van Wijk, 2015, « Bureaucratic, market or professional control? A theory on the relation between street-level task characteristics and the feasibility of control mechanisms », dans *Understanding Street-Level Bureaucracy* sous la direction de Peter Hupe, Michael Hill et Aurélien Buffat, Bristol, The Policy Press, p. 205-225.
- Brock, David M., Michael Powell and C.R. Hinings, 1999, *Restructuring the professional organization. Accounting, health care and law*, London and New York, Routledge, 259 p.
- Broussard, Valérie, Didier Demazière, Philip Milburn, (sous la direction de), 2010, *L'injonction au professionnalisme. Analyses d'une dynamique plurielle*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 176 p.
- Buffat, Aurélien, 2016, « La bureaucratie de guichet ou les défis des contacts avec les usagers du service public » dans *L'acteur et la bureaucratie au XXI^e siècle*, sous la direction de David Giaque, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 141-167.
- Caiden, Gerald E., 2009, « A Parabolic Theory of Bureaucracy or Max Weber through the Looking Glass », dans *Bureaucracy and Administration*, sous la direction de Ali Farazmand, Fort Lauderdale, CRC Press, Taylor & Francis Group, p. 111-124.
- Champy, Florent, 2011, *Nouvelle théorie sociologique des professions*, Paris, P.U.F., 314 p.
- _____ 2012, *La sociologie des professions*, Paris, Presses Universitaires de France, 257 p.
- _____ 2016, « Administrations publiques et professions », dans *L'acteur et la bureaucratie au XXI^e siècle*, sous la direction de David Giaque, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 253-274.
- Crozier, Michel et Erhard Friedberg, 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil, 436 p.
- Cohen, Laurie, 2015, « Interplay of Professional Bureaucratic and Entrepreneurial Career Forms in Professional Service Firms » dans *The Oxford Handbook of Professional*

- Service Firms*, sous la direction de Laura Empson, Daniel Muzio, Joe Broschak and Bob Hinings, Oxford, Oxford University Press, p. 351-373.
- Crozier, Michel, 2000 [1994], « L'analyse des systèmes bureaucratiques. Un bilan intellectuel », dans *À quoi sert la sociologie des organisations? T. 2, Vers un nouveau raisonnement pour l'action*, Paris, Éditions Seli Arslan, p. 219-244.
- Demazière, Didier, Charles Gadéa, 2009, « Introduction », dans *Sociologie des groupes professionnels*, sous la direction de Didier Demazière et al, Paris, La Découverte, p. 13-24.
- Denis, Jean-Louis, Ann Langley et Daniel Lozeau (1990), *Formal strategy in public hospitals*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Centre de recherche en gestion, Working paper 06-90, 22 p.
- Doern, G. Bruce, & W. Phidd, 1983, « Departments, Agencies, Bureaucrats and Advisors » dans *Canadian public policy, Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen Publications, p. 205-227.
- Donaldson, Lex, 2001, *The Contingency Theory of Organization*, Londres, Sages Publications, 326 p.
- Dubois, Vincent, 2003, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 202 p.
- Emery, Yves et David Giauque, 2016, « L'administration et les agents publics dans un environnement post-bureaucratique » dans *L'acteur et la bureaucratie au XXI^e siècle*, sous la direction de David Giauque, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 33-62.
- Empson, Laura, Daniel Muzio, Joseph P. Broschak, Bob Hinings, 2015, *The Oxford Handbook of Professional Service Firms*, Oxford, Oxford University Press, 532 p.
- Evans, Tony, 2015, « Professionals and discretion in street-level bureaucracy », dans *Understanding Street-Level Bureaucracy* sous la direction de Peter Hupe, Michael Hill et Aurélien Buffat, Bristol, The Policy Press, p. 279-293.
- Ferlie, Ewan, Keith J. Geraghty, 2005, « Professionals in public services organizations. Implications for public sector "reforming" », dans *The Oxford Handbook of Public Management*, sous la direction d'Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn et Christopher Pollitt, Oxford, Oxford University Press, p. 422-445.
- Fry, Brian R., & Jos C.N. Raadschelders, 2014, « Max Weber: The processes of Rationalization » et « Dwight Waldo: An Eclectic View of Public Administration »,

- dans *Mastering Public Administration. From Max Weber to Dwight Waldo*, Washington D.C., SAGE Publication Inc., p. 22-50 et p. 302-342.
- Giauque, David, 2003, *La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*, Paris, L'Harmattan, 322 p.
- Glachant, Jean-Michel, 1994, « Où les entreprises publiques sont-elles “publiques” ? » dans *Le marché et le hors marché. Une analyse économique des entreprises publiques françaises*, Paris, Publications de la Sorbonne, p. 33-54.
- Goupil, Sylvie et Michel Monette, 2008, *Quarante ans de solidarité. Une histoire du SPGQ*, Québec, Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, 62 p.
- Grandguillaume, Nicolas, 1996, *Théorie générale de la bureaucratie*, Paris, Economica, 149 p.
- Hatch, Mary Jo, Ann et L. Cunliffe, 2009, « Pouvoir, contrôle et conflit dans les organisations », dans *Théorie des organisations. De l'intérêt de perspectives multiples*, Bruxelles, Éditions De Boeck Université, p. 313-362.
- Hibou, Béatrice, 2012, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, Éditions La Découverte, 223 p.
- Hupe, Peter, Michael Hill et Aurélien Buffat, 2015, « Introduction : defining and understanding street-level bureaucracy », dans *Understanding Street-Level Bureaucracy* sous la direction de Peter Hupe, Michael Hill et Aurélien Buffat, Bristol, The Policy Press, p. 3-24.
- Jenkins, William I. 2005, *Policy bureaucracy: government with a cast of thousands*, Oxford, Oxford University Press – e – books, 214 p.
- Kirkpatrick, Ian et Mirko Noordegraaf, 2015, « Organizations and Occupations : Towards Hybrid Professionalism in Professional Service Firms » dans *The Oxford Handbook of Professional Service Firms*, sous la direction de Laura Empson, Daniel Muzio, Joe Broschak and Bob Hinings, Oxford, Oxford University Press, p. 92-112.
- Koven, Steven G., 2009, « Bureaucracy, Democracy, and the New Public Management », dans *Bureaucracy and Administration*, sous la direction de Ali Farazmand, Fort Lauderdale, CRC Press, Taylor & Francis Group, p. 139-154.
- Lane, Jan-Erik, 2009, « Formal organisation models. The relevance of informal organisation », « Assymmetric information models. The principal-agent perspective », « Principals and agents. Public regulation », dans *State management :*

- An enquiry into models of public administration and management*, London and New York, Routledge, p. 11-27 / p. 28-46 / p. 92-100.
- Lipsky, Michael, 1980, *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in public services*, New-York, Russell Sage Foundation 244 p.
- Meier, Kenneth J. et Gregory C. Hill, 2005, « Bureaucracy in the twenty-first century » dans *The Oxford Handbook of Public Management*, sous la direction d'Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn et Christopher Pollitt, Oxford, Oxford University Press, p. 51-71.
- Mintzberg, Henry, 1982, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'Organisations, 434 p.
- _____ 2004, *Le management : voyage au centre des organisations*, Montréal, Éditions d'Organisation/Agence d'Arc, 703 p.
- Mintzberg, Henry et Jacques Bourgault, 2000, *Manager en public*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 189 p.
- Nizet, Jean et François Pichault, 1995, *Comprendre les organisations. Mintzberg à l'épreuve des faits*, Paris, Gaëtan Morin Éditeur, 315 p.
- Page, Edward C. & Bill Jenkins, 2011 [2005], *Policy bureaucracy: government with a cast of thousands*, Oxford, Oxford University Press e-books, 240 p.
- Petit, François, 1987, « Les théories organisationnelles », dans *Traité de psychologie du travail*, sous la direction de Claude Lévy-Leboyer et Jean-Claude Sperandio, Paris, P.U.F., p. 317-346.
- Popper, Karl, 1973, *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot, 480 p.
- Rouillard, Christian, Isabelle Fortier, Éric Montpetit et Alain-G. Gagnon, 2008, *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval, 178 p.
- Sabourin, Vincent, 1997, « Les bureaucraties professionnelles. Méritocraties ou systèmes clos? » dans *Politiques et management publics. L'heure des remises en question*, sous la direction Mohamed Charih et Réjean Landry, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 41-61.
- Sarfatti Larson, Magali, 1977, « Profession and bureaucracy », dans *The rise of professionalism. A sociological Analysis*, Berkely, University of California Press, p. 178-207.

Trosa, Sylvie, 2006, *Vers un management post bureaucratique. La réforme de l'État, une réforme de la société*, Paris, L'Harmattan, 284 p.

Van Veenstra, Anne Fleur, Marijn Janssen et Yao-Hua Tan, 2010, « Towards an Understanding of E-Government Induced Change – Drawing on Organization and Structuration Theories », dans *Electronic Government*, sous la direction de Maria A. Wimmer, Jean-Loup Chappelet, Marijn Janssen, Hans J. Scholl, Berlin, Springer, p. 1-12.

Weber, Max, 1963 [1919], *Le savant et le politique*, Paris, Union Générale d'Éditions, 186 p. http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/savant_politique/Le_savant_et_le_politique.pdf (Page consultée le 27 février 2017).

Yin, Robert K., 2014, *Case Study Research. Design and Methods*, Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington D.C., SAGE, 282 p.

Documents officiels

Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, 90 p.

Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2017, *Rapport annuel de gestion 2016-2017*, 83 p.

_____ , 2018, *Plan stratégique du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire 2017-2019*, 24 p.

Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 2016, *L'effectif de la fonction publique du Québec 2015-2016*, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif_fonction_publicque/tableaux_personnes.pdf, (Page consultée le 24 juillet 2016).

Sites Internet

Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec, Québec, APIGQ, <https://apigq.qc.ca/> (Page consultée le 26 février 2019).

Gouvernement du Québec, Assemblée nationale, Les titulaires de ministères depuis 1867, <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/ministitulaires4.html> (Page consultée le 4 janvier 2019).

Les avocats et notaires de l'État québécois, Québec LANEQ, <http://www.laneq.org/> (Page consultée le 16 septembre 2018).

- L'Observatoire de l'administration publique, 2012, « L'organigramme de l'État québécois » et « Les ministères » dans *L'État québécois en perspective*, ÉNAP, http://cerberus.enap.ca/Observatoire/docs/Etat_que/organigramme.pdf (Page consultée le 24 juillet 2016).
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, 2018, <https://www.mapaq.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).
- Ministère de la Culture et des Communications, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <http://www.mcc.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).
- Ministère de la Famille du Québec, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <https://www.mfa.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <https://mffp.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).
- Ministère de la Justice du Québec, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <https://www.justice.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).
- Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <http://www.msss.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).
- Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <https://www.quebec.ca/gouv/ministere/securite-publique/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).
- Ministère de l'Économie et de l'Innovation, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <https://www.economie.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).
- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur du Québec, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <http://www.education.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles du Québec, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <https://mern.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).
- Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <http://www.environnement.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).

Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion du Québec, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, <https://mamh.gouv.qc.ca> (Page consultée le 14 novembre 2018).

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, <http://www.mamot.gouv.qc.ca/ministere/presentation> (Page consultée le 9 août 2018).

Ministère des Finances du Québec, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <http://www.finances.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).

Ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Québec, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).

Ministère des transports du Québec, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <https://www.transports.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).

Ministère du Conseil exécutif, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <http://www.mce.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).

Ministère du Tourisme du Québec, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <https://www.quebec.ca/gouv/ministere/tourisme/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <https://www.mess.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).

Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec, 2018, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, <https://www.tresor.gouv.qc.ca/> (Page consultée le 1^{er} mars 2019).

Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, Québec, SPGQ, <http://www.spgq.qc.ca> (Page consultée le 26 février 2019).

Conférences

Romelaer, Pierre, 2017, « Théorie des Organisations de Mintzberg-modifiée-Romelaer : quelques éléments », Université du Québec à Montréal, Chaire Ivanhoé Cambridge, École des sciences de la gestion. Document power point, 36 acétates.