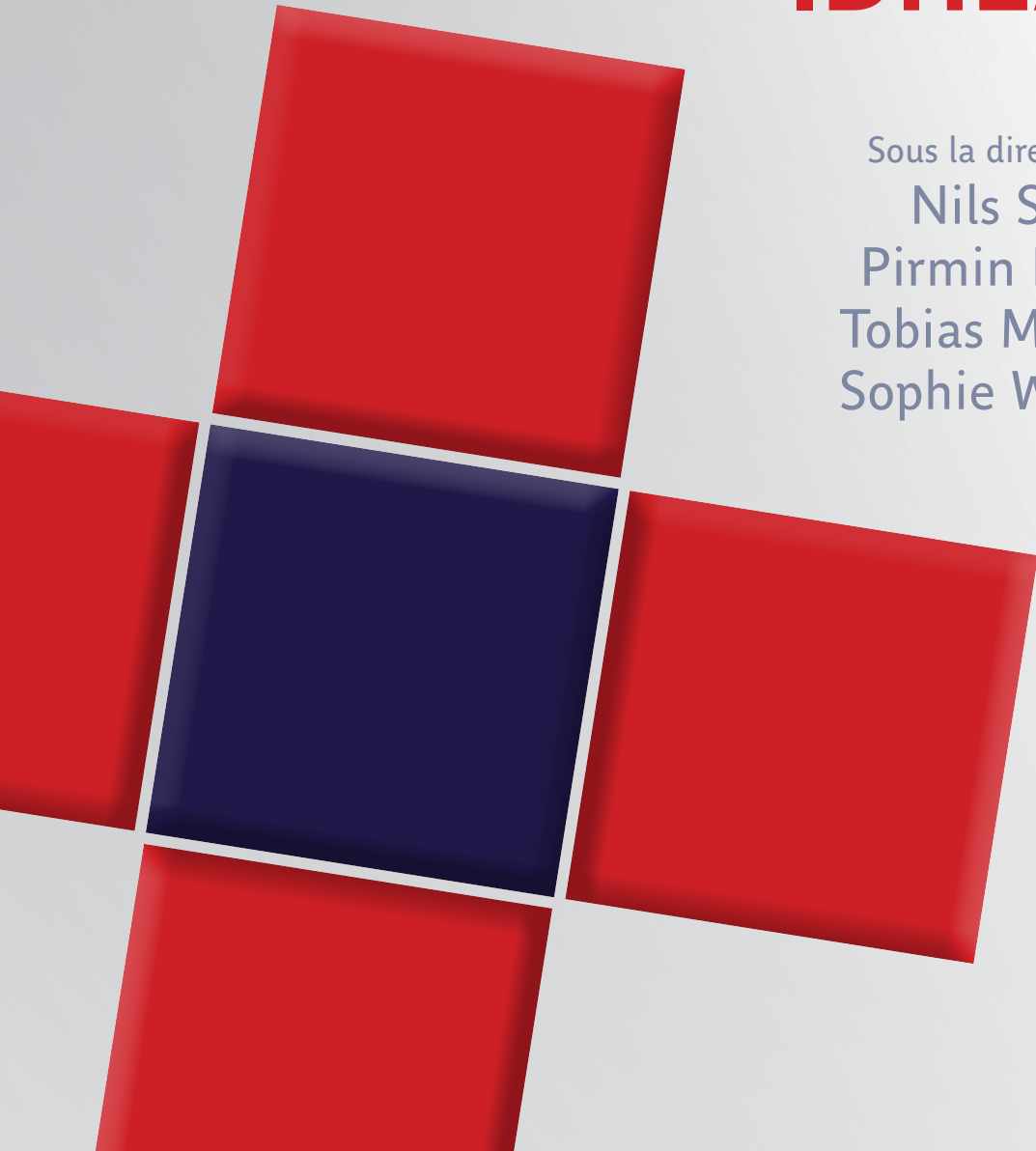


# Comprendre et concevoir l'administration publique

## Le modèle IDHEAP

Sous la direction de  
Nils Soguel  
Pirmin Bundi  
Tobias Mettler  
Sophie Weerts



# 10 Structures organisationnelles

Oliver Neumann

## 10.1 Importance des structures organisationnelles pour l'administration publique

Dans le cadre des séminaires de formation continue que nous organisons, nous demandons souvent aux participant-es qui est ou a été concerné-e par une réorganisation en cours d'année. La proportion de personnes présentes qui se manifestent (près d'un quart en général) ne cesse de nous surprendre. Presque toujours, il se trouve que ces personnes travaillent dans des organisations publiques très différentes. Beaucoup d'entités publiques sont donc fréquemment engagées dans un processus de transformation et réfléchissent activement à la manière d'adapter les structures de leur organisation aux circonstances actuelles. Les événements à l'origine de tels changements sont divers et multiples. Il peut s'agir d'une intervention politique, d'un remaniement au sein de l'équipe de direction, de nouveaux axes stratégiques ou encore d'une crise majeure traversée par l'organisation. Les réorganisations apportent aussi leur lot d'inquiétudes et de perturbations au sein de l'organisation. Elles ont même souvent pour conséquence de restreindre temporairement la capacité d'action des unités concernées jusqu'à ce que les nouvelles structures soient bien établies, avec un personnel ayant trouvé ses marques et s'étant habitué à se mouvoir au sein d'une nouvelle hiérarchie. La fréquence des changements dans les structures organisationnelles et leurs éventuels effets indésirables montrent à quel point il importe de les envisager d'abord sous l'angle théorique avant de procéder à leur mise en œuvre.

Outre les fréquentes réorganisations que l'on y observe, les entités publiques sont connues pour leur structure fortement hiérarchisée. Résultat : bien souvent, les décisions doivent d'abord parcourir les échelons vers le haut pour être entérinées avant de revenir vers le bas de la hiérarchie, ce qui nécessite beaucoup de temps et

d'énergie. Une autre caractéristique des organisations publiques est leur cloisonnement strict entre les domaines d'activité (p. ex. départements de l'environnement, des transports ou de l'économie). De surcroît, ces unités ont souvent peu de liens les unes avec les autres, relèvent d'intérêts politiques hétérogènes puisqu'elles sont dirigées par différent-es responsables politiques. Elles constituent donc en quelque sorte des silos juxtaposés. Cette constellation entraîne aussi des difficultés, surtout dans le cas où un problème de société complexe (comme le changement climatique) concerne plusieurs services. Des processus de concertation inexistantes ou laborieux, des litiges en matière de compétences, des redondances, des gaspillages de ressources et une action inefficace en sont souvent la conséquence. En 1922 déjà, le sociologue allemand Max Weber décrivait dans son ouvrage *Économie et société* les aspects organisationnels de la bureaucratie idéale – c'est-à-dire de l'organisation administrative – comme suit : une forme d'organisation hiérarchisée, une division formelle du pouvoir et de l'autorité, un domaine d'activité fixement défini, un strict partage des tâches et le professionnalisme (Weber 2002). Un siècle plus tard, ces caractéristiques demeurent omniprésentes. Mais est-il encore nécessaire et opportun, à l'ère de la digitalisation et des grands défis sociétaux, qu'une organisation publique soit systématiquement et en tous points dotée d'une structure hiérarchique en silos ? Car, à l'heure actuelle, réactivité, rapidité et orientation client jouent un rôle essentiel. Les citoyennes et les citoyens attendent, à juste titre, que de tels changements fassent leur chemin. Toujours est-il que l'on décèle ces dernières années des tendances visant à promouvoir des formes d'organisation mieux interconnectées et moins hiérarchisées ; nous en parlerons dans les pages qui suivent.

La présente contribution se propose donc d'approfondir le thème des structures organisationnelles. Dans la section suivante, nous nous pencherons tout d'abord sur la notion d'organisation et examinerons trois formes typiques d'organisation : l'organisation fonctionnelle, l'organisation divisionnaire et l'organisation matricielle. Ce faisant, nous en évoquerons également les avantages et inconvénients respectifs. Nous formulerons par ailleurs quelques principes en matière de conception qui pourront servir de points de repère aux managers du secteur public dans le cadre d'une réorganisation. Dans la troisième et dernière section, nous aborderons les perspectives actuelles et les enjeux futurs avec, en point de mire, les tendances qui s'écartent des structures d'organisation traditionnelles ; les questions touchant aux formes d'organisation plus ouvertes ainsi qu'aux principes relatifs à l'agilité et à leurs implications pour l'organisation. Ces différents aspects seront illustrés à l'aide d'exemples concrets.

## 10.2 Points clés de l'organisation

### 10.2.1 Notion d'organisation

Dans le langage courant actuel, le terme d'organisation revêt deux sens (Schreyögg & Geiger 2020). Il désigne, d'une part, des systèmes dans leur globalité – entreprises, administrations, écoles, églises, etc. Dans cette acception, la notion plus spécifique d'« organisation institutionnelle » est souvent utilisée. D'autre part, le terme d'organisation recouvre les différentes caractéristiques liées à la structure interne d'un tel système, comme son degré de centralisation. Dans ce cas, on parle plus spécifiquement d'« organisation instrumentale », laquelle constituera l'objet principal de cette contribution. Un objectif essentiel de l'organisation définie en ce sens consiste à articuler les processus de travail de manière à fournir les prestations avec un maximum de fiabilité et d'efficacité. Les processus de travail sont rassemblés en une structure qui constitue l'organisation. Toutefois, cette agrégation ne se déroule pas de manière incontrôlée. Son pilotage, autrement dit le design organisationnel, relève du management. Vue sous cet angle, l'organisation est donc un outil de gestion et de management de la performance, aux côtés d'autres instruments comme la planification stratégique, le contrôle ou l'évaluation. Bien entendu, ces instruments sont souvent interdépendants, en particulier l'organisation et la stratégie. L'organisation doit être en phase avec la stratégie pour permettre une bonne mise en œuvre de cette dernière (► 7 Stratégie). Si, par exemple, une nouvelle stratégie privilégie l'innovation, mais que l'organisation repose sur un modèle hiérarchique structuré en silos, alors la créativité et la réactivité transversales nécessaires à l'innovation ne pourront guère s'exprimer.

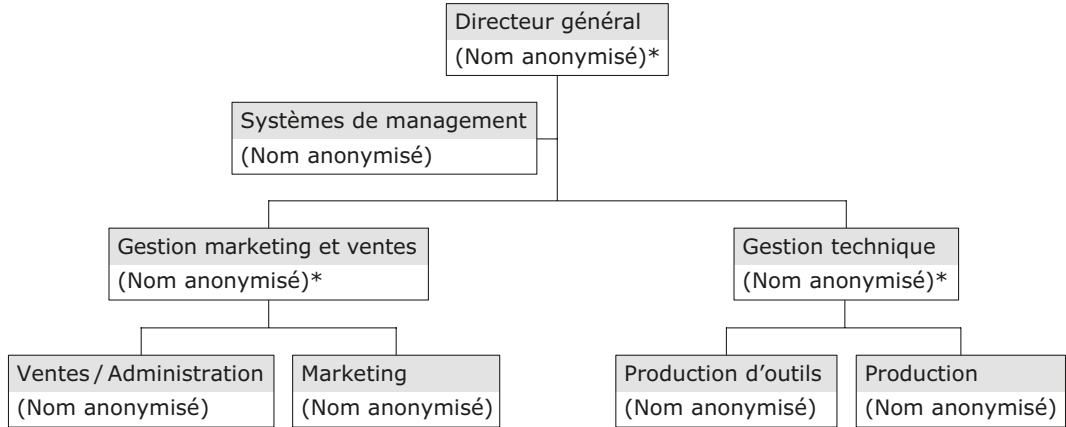
Quels sont, concrètement, les éléments à considérer par les responsables du design organisationnel avant de choisir une forme d'organisation, qu'il s'agisse d'une organisation fonctionnelle, divisionnaire ou matricielle? Ces responsables doivent principalement considérer trois champs de tension. Premièrement, l'équilibre entre subdivision et coordination avec, d'une part, le processus de subdivision des tâches en sous-domaines ayant chacun ses propres mécanismes de pilotage (ce qu'il est convenu d'appeler « différenciation ») et, d'autre part, le processus de coordination entre ces sous-domaines (appelé aussi « intégration ») de manière à parvenir à réaliser conjointement les tâches principales attendues. Si la différenciation est insuffisante, le pilotage des tâches sera entravé. Si elle est trop importante, l'intégration risque d'être compromise avec, à la clé, un manque de concertation ; l'organisation menace alors de se déliter. Deuxièmement, les responsables doivent prêter attention au partage du pouvoir et des compétences décisionnelles au sein de l'organisation, qui peuvent être soit plutôt concentrés et centralisés au sommet de la hiérarchie, soit décentralisés et répartis tout au long de la voie hiérarchique. Une forte concentration du pouvoir permet une prise de décision plus cohérente dans la mesure où l'autorité appartient à un nombre réduit de personnes. Une décentralisation du

pouvoir accélère le processus décisionnel et garantit que les décisions soient prises par des personnes directement concernées dans leur domaine d'activité et disposant par conséquent de davantage de connaissances. Troisièmement, il s'agit de tenir compte du degré de normativité prévalant au sein de l'organisation, qui va d'un fort accent porté sur des règles et directives de portée générale à une auto-organisation poussée avec des manières de résoudre les problèmes et des dispositifs réglementaires qui varient entre les différentes équipes. Un environnement fortement normé permet d'éviter les incompatibilités ou redondances et favorise l'équité; l'auto-organisation apporte davantage de souplesse et d'ouverture vis-à-vis d'approches alternatives. Face à ces trois champs de tension, le contexte et la culture de l'organisation – au sens institutionnel – jouent toujours un rôle important et doivent impérativement être pris en considération.

### 10.2.2 Organisation fonctionnelle

L'organisation fonctionnelle suit l'idée d'une structuration autour de sous-tâches spécialisées (Schreyögg & Geiger 2020). Avec cette forme d'organisation, les fonctions de même nature sont regroupées au sein de services qui sont situés au deuxième échelon de la hiérarchie. Généralement, on trouve ce type de structure dans les organisations offrant un éventail de produits ou de services relativement homogène. Comme exemple de ce type d'organisation, on peut citer Swissmint, l'entreprise qui assure la production des pièces de monnaie de la Confédération. Son organigramme est présenté à la figure 10.1. Swissmint a une mission bien circonscrite, qui consiste à frapper les monnaies courantes destinées aux opérations de paiement en Suisse ainsi que diverses monnaies de collection et de thésaurisation. En dessous du directeur et d'un état-major qui lui est rattaché, nommé «Systèmes de management», on trouve dans cette organisation, plutôt modeste par sa taille, les divisions fonctionnelles «Gestion marketing et ventes» (avec les subdivisions «Ventes/Administration» et «Marketing») et «Gestion technique» (avec les subdivisions «Production d'outils» et «Production»). Aucun des services ne peut fonctionner convenablement indépendamment des autres. Si, par exemple, le service «Production d'outils» venait à disparaître, le service «Production» ne pourrait plus façonner de pièces, rendant de fait les ventes et le marketing impossibles ou inutiles.

Le principal avantage d'une organisation fonctionnelle réside dans la séparation rigoureuse des tâches (différenciation) et donc dans la forte spécialisation des services. Elle est susceptible d'assurer un haut degré de professionnalisation et, du même coup, l'efficacité et l'efficience de chaque service. Des effets de synergie peuvent en outre être obtenus dans le traitement de tâches similaires, par exemple lorsque l'administration est prise en charge par un seul et même service. L'inconvénient majeur réside dans l'importance du travail de coordination entre les services (intégration), qui peut engendrer des problèmes de gestion interne et générer une mentalité en silos.



**Fig. 10.1** Organigramme d'après Swissmint (état : mars 2020 © Swissmint).

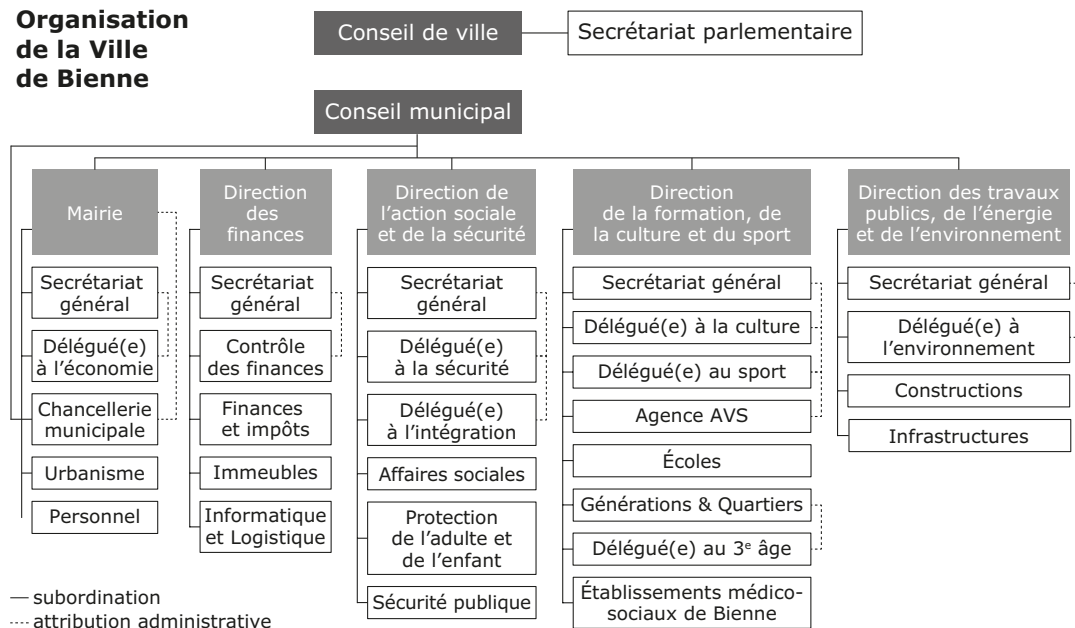
De ce fait, la mission de l'ensemble de l'organisation risque d'être reléguée au second plan par rapport aux sous-tâches des services, d'où une performance globale suboptimale. Les tâches de coordination entre les services sont assumées par le sommet de la hiérarchie, avec une forte concentration du pouvoir. Le risque de surmenage de la direction s'accroît avec la taille de l'organisation. Pour garantir une bonne coopération entre les services, un degré de formalisation élevé des normes est généralement nécessaire, ce qui peut toutefois pénaliser les solutions innovantes.

### 10.2.3 Organisation divisionnaire

L'organisation divisionnaire s'appuie sur des éléments relativement autonomes, qui sont par exemple différents produits, politiques publiques, marchés ou régions (Schreyögg & Geiger 2020). Un service va donc regrouper plusieurs compétences qui, conjointement, seront par exemple nécessaires à la production ou à la fourniture d'un service. Cette focalisation se reflète, au deuxième niveau hiérarchique, sous forme de divisions jouissant d'une relative indépendance. Chaque division bénéficie d'une autonomie significative et offre un éventail assez large de prestations à ses parties prenantes externes. C'est pourquoi ce type de structure organisationnelle n'existe souvent que dans des organisations relativement importantes et qui interviennent dans plusieurs domaines. Un exemple de ce type d'organisation est fourni par l'administration de la Ville de Bienne, dans le canton de Berne, dont l'organigramme se trouve à la figure 10.2. L'administration est chapeautée par un organe exécutif, le conseil municipal, comptant cinq membres issus du monde politique. Parmi ces membres, le maire de la ville préside le conseil. Chaque membre est responsable de l'une des cinq directions, respectivement dédiées à différents domaines de politiques publiques tels que « Formation, culture et sport » ou bien « Action sociale et sécurité ». Si l'une des

directions venait à disparaître, les autres pourraient poursuivre leurs activités (à l'exception de la Direction des finances ou de la Direction « Mairie » qui, en tant que services centraux, fournissent des prestations essentielles au fonctionnement des autres directions). Il s'agit là d'une propriété caractéristique de l'organisation divisionnaire.

### Organisation de la Ville de Bienne



**Fig. 10.2** Organigramme d'après l'Administration municipale de Bienne (état: septembre 2022 © Ville de Bienne).

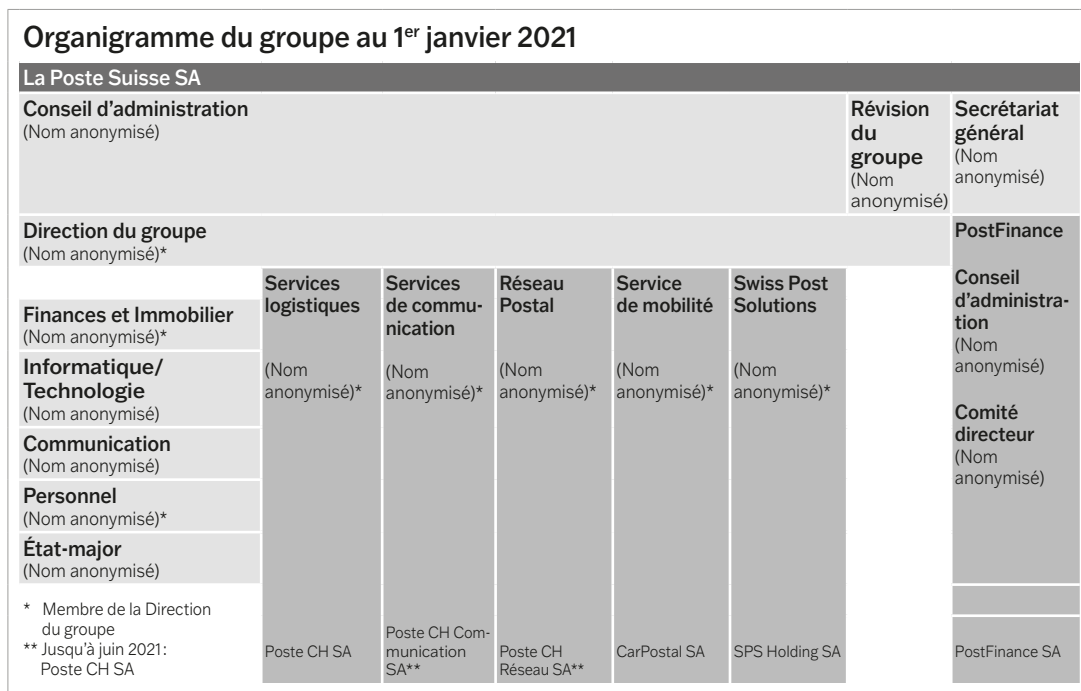
Une organisation divisionnaire a pour principal avantage la vaste autonomie octroyée aux divisions. Cela leur confère une plus grande rapidité et efficacité d'action. De ce fait, les dépendances (et donc la différenciation) sont réduites, ce qui simplifie l'intégration. Par ailleurs, l'autonomie accrue peut aussi favoriser l'identification et la motivation des collaborateurs et collaboratrices. Le pouvoir étant distribué le long de la voie hiérarchique, le poids de la décision se répartit sur davantage d'épaules. En règle générale, le degré de formalisation des normes qui pèse sur l'ensemble des divisions est bas, ce qui leur procure un gain de souplesse. Du côté des inconvénients, on citera les pertes d'efficacités liées à des redondances entre services, tout comme la profusion de postes de management. À l'instar de l'organisation fonctionnelle, l'organisation divisionnaire recèle aussi un risque de mentalité en silos. Par ailleurs, la gestion du système de reporting assurant le pilotage supra-divisionnel peut devenir très lourde. Enfin, du point de vue des client-es, trouver un interlocuteur ou une interlocutrice dans une organisation où chaque division dispose de ses propres canaux de contact peut s'avérer déroutant.

### 10.2.4 Organisation matricielle

L'organisation matricielle conjugue les caractéristiques de l'organisation fonctionnelle et de l'organisation divisionnaire. Comme cette dernière, elle s'articule dans sa dimension verticale autour de divisions (unités administratives) focalisées sur un domaine et qui bénéficient individuellement d'une grande autonomie concernant leurs produits, marchés ou régions. Mais vient s'y greffer une dimension horizontale qui traverse les divisions et qui, à l'image de l'organisation fonctionnelle, est agencée en fonctions spécialisées comme le personnel, les finances, la recherche et le développement ou l'informatique. Les employé·es sont donc affecté·es simultanément à deux services, l'un divisionnel et l'autre fonctionnel, et sont par conséquent subordonné·es à deux structures managériales. Dans cette constellation, les services fonctionnels jouissent d'un statut similaire à celui des divisions. Ils n'ont pas vocation, comme dans l'organisation divisionnaire, à être de simples services centralisés ayant une fonction de prestation de services pour d'autres unités. Il est par conséquent fréquent, dans l'organisation matricielle, que les personnes aux commandes des services fonctionnels soient aussi membres de la direction générale. Les services fonctionnels veillent à ce que leurs prestations soient assurées avec efficacité et efficacité à travers toutes les divisions. Étant fort complexe à mettre en œuvre, l'organisation matricielle n'est généralement présente que dans les très grosses structures couvrant un large spectre d'activités. La Poste Suisse, dont l'organigramme se trouve à la figure 10.3, constitue un exemple d'organisation matricielle dans le secteur public.

Au sein du groupe de La Poste Suisse, le conseil d'administration et la direction générale chapeautent les divisions (unités administratives ou sociétés du groupe selon la terminologie retenue par La Poste) « Services logistiques », « Services de communication », « Réseau Postal » (points d'accès), « Services de mobilité » (y compris Car postal) et « Swiss Post Solutions » (prestations aux entreprises), ainsi que « PostFinance » (marché financier de détail) qui est plus fortement séparé du reste du groupe. Les responsables de ces domaines sont membres de la direction générale (à l'exception de PostFinance). Les services fonctionnels (ou unités de fonction selon la terminologie du groupe) comme « Finances et Immobilier », « Informatique/Technologie », « Communication », « Personnel » et « État-major » sont simultanément chargés de l'ensemble des divisions (unités administratives, sociétés du groupe) et leurs responsables sont en partie aussi membres de la direction générale.





**Fig. 10.3** Organigramme de La Poste Suisse SA (état: janvier 2021; © La Poste).

Source : <https://www.post.ch/fr/notre-profil/portrait/structure-du-groupe-poste> (consulté le 23.11.2022).

Le plus grand avantage d'une organisation matricielle est son aptitude à contre-carrer la mentalité en silos grâce au fort enchevêtrement des services divisionnels et fonctionnels, d'où la possibilité d'une bonne intégration en dépit d'une différenciation relativement élevée. Ainsi, une vision globale plus affirmée peut être insufflée à travers l'ensemble de l'organisation. De surcroît, la transversalité des services fonctionnels permet une allocation efficiente des ressources générales (telles que l'informatique). Ces deux aspects contribuent à une amélioration de la performance d'ensemble. Pour les client-es des services fonctionnels, cet accès mutualisé simplifie la recherche d'une interlocutrice ou d'un interlocuteur. L'intensification des interactions entre différents services peut aussi constituer un vecteur d'innovation (Schreyögg & Geiger 2020). Le pouvoir est passablement distribué le long de la voie hiérarchique et le poids de la décision est réparti sur de nombreuses épaules. Néanmoins, la coopération verticale et horizontale requiert souvent un cadre assez fortement normé. Ce qui nous amène aux inconvénients de l'organisation matricielle. Sur ce point, on citera principalement l'extrême complexité et l'énorme travail de coordination qu'elle nécessite et qui s'accompagnent d'une forte bureaucratisation. Le nombre de postes managériaux est encore supérieur par rapport à l'organisation divisionnaire, ce qui est de nature à multiplier les rivalités en

matière de compétence décisionnelle. Du côté du personnel, la double appartenance hiérarchique est non seulement génératrice de conflits, mais aussi source de surmenage. Simultanément, une dilution des compétences peut intervenir et compromettre le sentiment de responsabilité face aux problèmes rencontrés. Enfin, la complexité peut ralentir les processus décisionnels et mettre en particulier la direction générale à rude épreuve.

### 10.2.5 Principes de design pour une structure organisationnelle adéquate

Nous voudrions à ce stade rappeler neuf principes pour un design organisationnel réussi dans les entités publiques :

- La structuration, ou la restructuration, d'une organisation doit impérativement tenir compte de facteurs contextuels essentiels comme la taille de l'organisation, sa culture ou ses parties prenantes.
- Dans les grandes organisations, tous les niveaux hiérarchiques ne doivent pas nécessairement être structurés de la même manière (p. ex. seulement de manière divisionnelle ou seulement de manière fonctionnelle). Des formes mixtes sont également envisageables.
- Les réorganisations doivent être effectuées avec discernement et à une fréquence mesurée afin d'éviter des perturbations excessives dans l'organisation, voire une paralysie pour une période prolongée.
- Le processus de réorganisation doit impérativement s'accompagner d'une bonne communication des motifs et du calendrier de la réorganisation. Commentaires et inquiétudes sont des éléments à prendre au sérieux.
- La subdivision des tâches (différenciation) devrait cesser là où l'effort de coordination nécessaire entre les sous-domaines pour garantir l'exécution concertée des tâches principales (intégration) devient difficilement supportable.
- Le partage du pouvoir et des compétences décisionnelles dépend de la mission de l'organisation. Toutefois, la décentralisation du pouvoir offre en principe quelques avantages, notamment une rapidité et une souplesse accrues.
- Le degré de contrainte normative au sein de l'organisation doit être aussi faible que possible, mais aussi élevé que nécessaire. Il convient de procéder à un passage en revue régulier des normes superflues.
- De nos jours, l'organisation – instrumentale – ne s'arrête plus nécessairement aux portes de l'organisation – institutionnelle. Lors du design de l'organisation, il faudra aussi réfléchir à la manière d'agencer le plus efficacement possible les interfaces avec les acteurs externes à l'organisation, avec ses parties prenantes (voir aussi section suivante).
- Les méthodes d'organisation agiles suscitent une attention croissante dans le secteur public. Il vaut donc la peine de se demander si les avantages du travail agile

(p. ex. orientation client-e et capacité d'innovation accrues) ne justifient pas, au sein de sa propre entité, une transformation de certains secteurs (voir aussi section suivante).

### 10.3 Perspectives et défis futurs

Outre les formes d'organisation traditionnelles ou celles typiques présentées à la section précédente qui sont en soi déjà peu aisées à transposer à sa propre entité, le design organisationnel dans le secteur public doit intégrer deux nouveaux défis. D'une part, il devient de plus en plus difficile de tracer la frontière entre l'organisation vue comme un système et son environnement. D'autre part, on s'interroge encore pour savoir si le discours à la mode prônant des structures organisationnelles plus agiles, telles qu'on les connaît dans le développement de logiciels par exemple, peut présenter une utilité concrète dans les entités publiques. Pour l'heure, ces deux défis font l'objet de débats intenses dans les milieux scientifiques.

S'agissant de la frontière entre l'organisation et son environnement, le débat se polarise autour du modèle de gouvernance en réseau (Klijn 2008). Dans cette approche, le rôle des entités publiques évolue de telle sorte qu'elles n'endossent plus seules la responsabilité de la fourniture de prestations publiques. Au lieu de quoi, la fourniture de ces prestations est assurée par la création d'un réseau d'acteurs étatiques, voire non étatiques, qui, ensemble, s'attaquent aux problèmes sociétaux ou mettent en œuvre des politiques publiques. Dans cette constellation, la principale protagoniste est souvent une organisation publique chargée de la coordination et du pilotage, mais qui s'implique en outre elle-même dans la fourniture des prestations. Bien que le débat autour de la gouvernance ne soit plus tout à fait nouveau, ce modèle est de plus en plus fréquemment utilisé, y compris par un nombre croissant d'organisations publiques. Le mouvement en faveur de la collaboration en réseau vient notamment en réponse à la complexification d'enjeux sociétaux comme le changement climatique. En effet, la réponse à ces enjeux requiert des approches multidimensionnelles apportées par des expert-es issu-es de différentes disciplines. Si l'expertise ou les ressources nécessaires ne sont pas disponibles au sein de l'organisation, il sera donc en principe opportun d'adopter l'approche de la gouvernance en réseau. Dans ces conditions, les interfaces de l'organisation publique concernée avec le monde extérieur jouent un rôle croissant et deviennent pour ainsi dire un élément constitutif de la structure organisationnelle elle-même. L'organisation doit consentir à un effort d'ouverture, ne serait-ce que pour permettre une collaboration intensive au sein des réseaux d'acteurs étatiques et non étatiques (► 8 Gouvernance). Aménager ces interfaces soulève diverses questions, comme celle de leur agencement, pour que la collaboration s'effectue avec un maximum d'efficacité et d'efficacités. Outre les

aspects organisationnels, cela remet souvent en cause la culture et l'identité de l'organisation. La réponse à ces questions proviendra de la collaboration entre les milieux scientifiques et le terrain, avec, à la clé, un transfert mutuel de savoir et d'expérience.

Le deuxième défi à relever concerne les méthodes de travail agiles et leurs implications pour la structure organisationnelle. Ces méthodes de travail, utilisées initialement pour le développement de logiciels, ont révolutionné le secteur de l'informatique (► 14 Transformation digitale). Mais les principes agiles peuvent aussi s'appliquer à d'autres domaines, en particulier aux organisations ayant l'ambition d'offrir des services et des produits innovants. C'est la raison pour laquelle cette nouvelle approche suscite également un intérêt croissant auprès de nombreuses organisations publiques. Toutefois, les exemples de transformation agile réussie dans les organisations publiques ne sont pas encore nombreux. L'organisation agile s'appuie sur quatre valeurs fondamentales : 1) les individus et les interactions entre eux sont plus importants que les processus et l'infrastructure de travail, 2) des produits et des services qui fonctionnent valent mieux qu'une documentation exhaustive, 3) la collaboration avec les client-es est préférable à la négociation contractuelle, 4) mieux vaut s'adapter au changement que suivre un plan préétabli (Mergel *et al.* 2020). En termes de structure organisationnelle, une entité agile se démarque fortement des trois formes typiques décrites précédemment. Elle se focalise avant tout sur les équipes. Celles-ci devront autant que possible rassembler en leur sein l'ensemble des compétences nécessaires pour développer ou délivrer un produit ou un service (ou une partie de celui-ci). La taille optimale pour une équipe se situe autour de sept personnes qui s'organisent elles-mêmes, travaillent si possible en un même lieu et se concentrent de préférence sur une seule et unique tâche. Cette approche abolit quasiment toute hiérarchie. L'intégration naît alors d'une vision commune et forte à laquelle chacun-e contribue. Les managers deviennent des coaches ou « *servant leaders* » et tentent d'aplanir les difficultés qui se présentent aux équipes. La hiérarchie décisionnelle et le contrôle cèdent la place à l'autonomie et à la confiance. Le cadre normatif se limite à un strict minimum et met l'accent sur des règles de coopération, s'inspirant de standards existant dans le monde informatique, comme SCRUM et CRYTAL. La méthodologie agile fonctionne généralement bien dans les petites entités, mais elle est aussi tout à fait reproductible à l'échelle des grandes organisations (Rigby *et al.* 2018). Dans le secteur public suisse, ce sont par exemple les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) qui tentent l'expérience en ce moment. Les équipes et organisations agiles travaillent souvent de manière plus souple, plus orientée client, plus efficiente et plus transversale. Pour autant, l'intégration de ce type d'équipes dans une organisation hiérarchique se heurte aussi à des obstacles significatifs. Une organisation publique est peu susceptible de se métamorphoser intégralement en organisation agile. Elle va plutôt limiter dans un premier temps cette transformation à quelques services isolés. Des interfaces entre l'ancien et le nouveau système (généralement sous forme d'un-e responsable ayant une compréhension des deux

mondes) deviennent alors nécessaires pour garantir la coopération. En revanche, vouloir intégrer une équipe agile aux structures existantes est voué à l'échec. En effet, les méthodes de travail agiles sont incompatibles avec la structure de pouvoir, le système de reporting et les canaux décisionnels des organisations traditionnelles. Il est intéressant de relever que, dans des organisations dont les activités et les produits ne se limitent pas à l'informatique, les pratiques agiles apparaissent d'abord au sein du service informatique avant de se propager à d'autres domaines d'activité. Néanmoins, comme cette tendance est encore relativement récente en Suisse, il sera passionnant d'en suivre l'évolution et d'en tirer les enseignements potentiellement généralisables.

## Concepts clés

- Organisation (*Organisation, organizzazione, organisation*): terme désignant d'une part des systèmes complets poursuivant un but déterminé (notion d'organisation institutionnelle), et d'autre part diverses caractéristiques de la structure interne d'un tel système (notion d'organisation instrumentale).
- Organisation agile (*agile Organisation, organizzazione agile, agile organisation*): tendance issue du développement de logiciels, suscitant de plus en plus l'intérêt dans le secteur public et misant sur des équipes auto-organisées et transversales, sur l'autonomie, la confiance et l'orientation client. En même temps, cette nouvelle approche représente un défi pour les organisations fonctionnant avec des structures traditionnelles en raison de son incompatibilité partielle avec ces dernières.
- Organisation divisionnaire (*divisionale Organisation, organizzazione divisionale, divisional organisation*): organisation dont la structure s'appuie sur des objets relativement autonomes tels que produits, politiques publiques, régions ou marchés, et dans laquelle les services sont responsables de fournir les prestations de manière autonome.
- Organisation fonctionnelle (*funktionale Organisation, organizzazione funzionale, functional organisation*): organisation dont la structure se subdivise en tâches partielles et spécialisées, les tâches de même nature étant regroupées au sein d'un même service.
- Organisation matricielle (*Matrixorganisation, organizzazione a matrice, matrix organisation*): organisation conjuguant des aspects de l'organisation fonctionnelle (structure horizontale) et de l'organisation divisionnaire (structure verticale), les deux dimensions jouissant généralement d'une importance similaire.

## Références

- Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public management review*, 10(4), 505-525.
- Mergel, I., Ganapati, S. & Whitford, A. B. (2020). Agile: A new way of governing. *Public Administration Review*, 81(1), 161-165.
- Rigby, D. K., Sutherland, J. & Noble, A. (2018). Agile at scale. *Harvard Business Review*, 96(3), 88-96.
- Schreyögg, G. & Geiger, D. (2020). *Organisation: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung*. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Weber, M. (2002). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.

## Références pour aller plus loin

- Carnevale, D. (2002). *Organizational development in the public sector*. Boulder: Westview Press.
- Christensen, T., Lægreid, P. & Røvik, K. A. (2020). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. Abingdon: Routledge.