

## Chapitre II

### L'inventaire des écrits

Ce chapitre est consacré à une revue de la documentation pertinente.

La recherche documentaire s'avère très utile à notre démarche; elle permet, d'une part, de mettre en relief la pertinence de la problématique, et d'autre part, de contribuer à clarifier notre sujet d'étude. En définitive, ces informations facilitent la compréhension des comportements de ce système.

Cette partie du rapport s'attarde à un certain nombre de concepts utiles à l'étude de la structure administrative de l'Université du Québec.

Les sujets suivants sont successivement abordés: la structure divisionnalisée, la décentralisation, le pouvoir, le contrôle, la bureaucratie professionnelle, l'anarchie organisée et la théorie de "la mise en poubelle" (Garbage Can Theory).

#### 1. La structure divisionnalisée

Mintzberg (1982) présente la structure divisionnalisée comme étant le regroupement d'un ensemble d'unités (les divisions) sous une administration centrale (le siège social).

L'autonomie laissée aux unités est importante; celles-ci possèdent l'infrastructure et les moyens en vue d'accomplir les fonctions découlant de leur mission respective (le marché), mais elles relèvent du siège social. L'ensemble (le siège et les unités) constitue une organisation en soi qui poursuit une mission globale.

La division est donc très près de l'organisation autonome; l'interdépendance entre les divisions est faible, étant donné la dispersion des fonctions opérationnelles. Cependant, le siège social étant, pour ce type d'organisation, une source de contrôle externe, les divisions sont plus formalisées et plus centralisées que si elles étaient complètement autonomes.

La structure divisionnalisée implique une décentralisation importante mais limitée. Cette décentralisation est liée à la nature même de l'organisation, en ce sens que la structure divisionnalisée crée un certain nombre de petites unités là où il ne pourrait, théoriquement, y en avoir qu'une seule, plus importante. Lorsqu'une organisation possède une structure divisionnalisée, la centralisation globale est plus réduite que s'il y avait absence de divisionnalisation: "La décentralisation requise dans la structure divisionnalisée est très limitée, elle ne va pas nécessairement plus loin que la délégation accordée par les quelques cadres du siège social aux quelques directeurs des divisions. En d'autres termes, la structure divisionnalisée requiert une décentralisation globale et verticalement limitée<sup>26</sup>." Cette décentralisation globale n'implique pas nécessairement qu'à l'intérieur de chacune des divisions l'on retrouve une approche décentralisée.

Cette configuration structurelle ne préjuge pas du type d'organisation dont elle est le résultat. On pourrait donc retrouver, par exemple, une structure divisionnalisée regroupant un certain nombre de divisions de type bureaucratie mécaniste fortement centralisée.

Au sens de Mintzberg, la structure divisionnalisée est plus efficace lorsque les divisions ont une structure de bureaucratie mécaniste. De plus, elle tend à faire évoluer les divisions vers ce type de structure quel que soit leur penchant naturel.

---

<sup>26</sup> Mintzberg, M., Structure et dynamique des organisations, Les Éditions Agence d'Arc Inc., 1982, p.339.

Dans ce genre de structure, la dynamique entre le siège social et les divisions est fondamentale: "Il existe une division nette du travail entre le siège et les divisions. La communication entre ces deux niveaux est pour une large part de nature formelle, limitée à la transmission des normes de performance du siège social aux divisions et des résultats (performances) dans le sens inverse<sup>27</sup>."

Cet auteur identifie par ailleurs six responsabilités normalement dévolus au siège social:

1. le siège social gère le portefeuille stratégique: "La première de ces fonctions du siège est de déterminer la stratégie d'ensemble de l'organisation: alors que chaque division s'occupe de la stratégie de produits donnés, le siège choisit les produits qui seront intégrés à l'activité<sup>28</sup>."
2. le siège social gère l'allocation des ressources financières d'ensemble;
3. le système de contrôle des performances est conçu par le siège social;
4. le siège social remplace et nomme les directeurs des divisions;
5. le siège social exerce sur les divisions un contrôle de nature professionnelle, c'est-à-dire que l'organisation a tendance à utiliser des "responsables de groupes" qui sont, en fait, des "prolongements du président". Chacun de ces derniers circule dans un certain nombre de divisions afin de s'enquérir du fonctionnement;
6. le siège social fournit aux divisions certains services communs.

Si l'on tient compte du rôle habituellement joué par le siège social, ce genre de structure est intéressant en regard de l'autonomie laissée aux divisions.

En général, selon Mintzberg, le siège laisse aux divisions presque toute latitude de décision; il contrôle à posteriori les résultats. Le contrôle sera d'autant facilité si les

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p.343.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p.344.

objectifs des divisions sont précis. Le siège social semble moins s'intéresser aux moyens (façons de faire) utilisés par les unités qu'aux résultats en soi.

Dans les secteurs public et parapublic, ce genre de situation nous semble peu fréquent, puisque la plupart du temps les objets de décision des divisions, de même que leurs processus décisionnels, sont encadrés à l'aide de normes et de règles. En principe, cependant, les divisions ont une marge de manoeuvre suffisamment grande pouvant ainsi faciliter leur fonctionnement en vue de répondre aux besoins spécifiques des milieux.

Le fait que les fonctions opérationnelles soient dispersées entre les différentes divisions permet un fonctionnement très autonome de chacune des unités et diminue le besoin de coordination entre celles-ci.

Dans ce contexte, le mécanisme de coordination principal de la structure divisionnalisée est la standardisation des résultats, mécanisme qui demeure très lié au contrôle des performances. Deux autres mécanismes de coordination peuvent jouer un rôle dans ce type de structure: la standardisation des qualifications, qui est un mécanisme faible, et la supervision directe qui, au sens de Mintzberg, sert de mécanisme de coordination d'appoint lorsqu'une division rencontre des problèmes. L'utilisation de mécanismes de coordination dans ce type de configuration structurelle est délicate parce qu'il y a danger de diminuer l'autonomie des divisions.

### 1.1 L'Université du Québec et la structure divisionnalisée

Certaines caractéristiques importantes du système de l'UQ correspondent au concept de la structure divisionnalisée.

Ce système universitaire regroupe un certain nombre d'unités et un siège social qui exerce des fonctions qui s'adressent à l'ensemble des composantes. Chacune des unités, surtout si l'on fait référence aux universités constituantes, possède des structures organisationnelles et fonctionnelles qui sont quasi les mêmes que celles que l'on retrouve dans des organisations autonomes de même type. En principe, les unités possèdent l'infrastructure pour fonctionner sans l'aide du siège social.

La divisionnalisation au sein du réseau de l'UQ se justifie, entre autres, par les services universitaires à offrir à une clientèle donnée; le regroupement est donc sur la base d'une mission attribuée à chacun des établissements (le marché, au sens de Mintzberg). On devrait donc s'attendre à retrouver dans ce système les caractéristiques de la structure divisionnalisée.

Dans le cas de l'UQ, toutefois, on constate deux différences importantes: d'une part, le système regroupe des unités de type "bureaucratie professionnelle", alors que, selon Mintzberg, ce type de structure est surtout propice au regroupement d'unités de type "mécaniste"; d'autre part, la délégation vers l'unité se fait au profit de l'entité juridique qu'est la constituante (via son conseil d'administration), tandis que dans la structure divisionnalisée décrite par Mintzberg, cette délégation se fait au profit de quelques cadres dirigeants de l'unité. La distinction entre la constituante et son conseil d'administration est donc subtile et plutôt de nature juridique. Il n'en demeure pas moins que les dirigeants des constituantes sont importants étant donné leur position stratégique.

## 1.2 La structure divisionnalisée: les avantages et inconvénients

Selon Mintzberg (1982) et quelques autres auteurs consultés, la structure divisionnalisée comporte un certain nombre d'avantages et d'inconvénients. Il importe cependant

d'être prudent dans la considération des caractéristiques de ce type de configurations structurelles, puisque celles-ci sont énoncées surtout en regard des organisations privées.

Les auteurs consultés formulent des caractéristiques de ce type de structure surtout en établissant des comparaisons avec l'entreprise indépendante.

Les principaux avantages de la structure divisionnalisée semblent globalement reliés à la capacité de plusieurs unités de former un ensemble et à certaines caractéristiques d'ordre économique.

Mintzberg<sup>29</sup> identifie quatre avantages économiques de la divisionnalisation:

1. elle encourage l'allocation efficace du capital;
2. elle aide à former des directeurs généraux en offrant à certaines personnes la possibilité de gérer des unités quasi indépendantes;
3. la structure divisionnalisée répartit les risques: un problème affectant une unité n'affecte pas le reste de l'organisation;
4. la structure divisionnalisée a une capacité de réponse stratégique<sup>30</sup>.

En plus de l'économie fiscale, Parker (1981) mentionne l'efficience administrative qui serait occasionnée par l'élimination de la duplication non nécessaire de services.

En comparaison avec l'entreprise indépendante, Mintzberg souligne, citant Williamson (1975), que la structure divisionnalisée offre les possibilités d'un meilleur travail.

---

<sup>29</sup> Ibidem, p.363.

<sup>30</sup> Selon Mintzberg, on peut concevoir la stratégie comme une force médiatrice entre l'organisation et son environnement. Formuler la stratégie consiste alors à interpréter l'environnement et à développer dans le flux des décisions organisationnelles des formes cohérentes (les "stratégies") pour faire face à l'environnement. "Le sommet stratégique est, parmi les cinq parties de l'organisation, celle qui joue d'habitude le rôle le plus important dans la formulation de la stratégie". (Mintzberg, p.43)

Le siège social se concentre sur un nombre limité de divisions. Les moyens d'information et de contrôle dont ce dernier dispose lui permettent d'apprécier le potentiel des divisions.

L'entreprise indépendante semble offrir un milieu plus favorable au développement des cadres, tandis que la structure divisionnalisée apporte un support aux divisions en cas de difficulté, la contrepartie étant qu'elle puisse également dissimuler la faillite d'une division.

Il est également difficile, selon Mintzberg, d'établir des comparaisons entre le fonctionnement du conseil d'administration d'une entreprise indépendante et celui du siège social d'une structure divisionnalisée.

Le siège semble mieux se comporter en ce qui a trait à l'élaboration des objectifs et au contrôle des performances des divisions. Le conseil d'administration d'une entreprise indépendante a tendance, à ce sujet, à s'en remettre au directeur général.

En ce qui a trait aux possibilités d'intervention du siège ou du conseil d'administration lorsqu'un problème important est détecté, il est difficile de dire quel mécanisme est le plus efficace:

Dans l'ensemble la structure divisionnalisée pure (c'est-à-dire le conglomérat) peut avoir certains avantages par rapport à un ensemble de conseils d'administration faibles et de marchés de capitaux inefficients; mais la plupart de ces avantages disparaîtraient si certains problèmes des marchés de capitaux et des conseils d'administration étaient résolus<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Mintzberg, M., Structure et dynamique des organisations, Montréal, Les Éditions Agence d'Arc Inc., 1982, p.369.

Les inconvénients, par ailleurs, concernent surtout le caractère autonome des unités, l'éloignement du siège social des unités et l'éloignement des unités entre elles.

Pour le siège social, la plupart des difficultés semblent dues à l'éloignement. En effet, il n'a pas de connaissances intimes des conditions locales et il ne comprend pas les différences entre les nombreuses filiales.

Il semble, également, que l'innovation se développe mal dans la structure divisionnalisée: elle est soumise à un contrôle externe standardisé. On peut relier à ce phénomène le fait que, selon Parker (1981), ce type de structure peut nuire à l'expansion et à l'addition de nouveaux programmes.

Kintzer (1969), par ailleurs, insiste sur quatre inconvénients: la difficulté de percevoir des besoins variés, le directivisme du personnel du centre, les possibilités d'une hyperspécialisation des unités, les effets d'une décision en faveur d'une unité sur les autres unités.

Hand (1981) constate dans ce type de structure des occasions de problèmes liés aux relations entre le centre et les unités. Il mentionne, à ce sujet, les attentes contradictoires, l'ambiguïté juridictionnelle, la communication, la rivalité, l'incertitude sur le plan des buts et de la mission, le système de contrôle et les processus de décision.

Il est important de noter qu'en ce qui a trait aux secteurs public et parapublic, Mintzberg mentionne que la structure divisionnalisée pure leur est peu appropriée. Le problème dans ces secteurs en est un de mesure (les objectifs que les gouvernements et autres institutions doivent intégrer au système de contrôle). D'après Mintzberg, les objectifs sociaux ne se prêtent pas à la mesure:

Ainsi le choix en face duquel se trouve le gouvernement - et toute organisation qui cherche à utiliser la Structure Divisionnalisée alors qu'elle a des buts non quantifiables - est d'abandonner tout contrôle en dehors de la nomination des responsables <<socialisés>>, de contrôler à la manière d'une bureaucratie mécaniste, ou d'imposer aux divisions des normes de performances artificielles<sup>32</sup>.

## 2. La décentralisation (pouvoir, contrôle, coordination)

La structure divisionnalisée est l'objet d'une décentralisation à la fois horizontale et verticale.

La décentralisation administrative est retenue pour les fins de notre étude, c'est-à-dire celle qui concerne la répartition du pouvoir de décision.

A ce concept sont ajoutées les notions de pouvoir, de contrôle et de coordination. Comme Parker (1981) le souligne, puisque la décentralisation administrative réfère à la localisation du processus de décision dans l'organisation, elle est donc très liée aux concepts de pouvoir et de contrôle.

### 2.1 Le pouvoir

Plusieurs définitions du terme pouvoir peuvent être recensées. Une définition simple et courante du pouvoir est celle de Dahl (1957): "Le pouvoir d'une personne A sur une personne B, c'est la capacité de A d'obtenir que B fasse quelque chose qu'il n'aurait pas fait sans l'intervention de A<sup>33</sup>."

---

<sup>32</sup> Mintzberg, M. Structure et dynamique des organisations, Montréal, Les éditions Agence d'Arc inc., 1982, p.373.

<sup>33</sup> Paquin, M., La décentralisation dans l'administration publique, Québec, E.N.A.P., Centre de documentation, 1977, p.55.

Mintzberg (1983), dans son volume Power in and around Organization, donne une définition du pouvoir qui ne se limite pas aux seules interventions individuelles. Il définit le pouvoir comme étant la capacité "to effect (or affect)" les résultats organisationnels. Pour cet auteur, un certain nombre de facteurs de pouvoir ont un rôle important à jouer dans la conception de la structure de l'organisation: "la pression du contrôle externe sur l'organisation, les besoins personnels de ses membres et la mode du jour qui fait partie de la culture dans laquelle se trouve l'organisation (en fait, le pouvoir des normes sociales)<sup>34</sup>."

Crozier (1977) donne, par ailleurs, une définition très pertinente qui précise cette capacité. Comparativement aux autres auteurs cités, il aborde le concept de pouvoir d'une façon très globale et lui réserve une place fort importante dans l'étude des organisations. Pour cet auteur, "toute structure d'action collective se constitue comme un système de pouvoir (...). Toute analyse sérieuse de l'action collective doit donc mettre le pouvoir au centre de ses réflexions. Car l'action collective n'est rien d'autre que de la politique quotidienne<sup>35</sup>."

"Le pouvoir, ajoute Crozier, n'est rien d'autre que le résultat toujours contingent de la mobilisation par les acteurs de sources d'incertitudes pertinentes qu'ils contrôlent dans une structure de jeu donnée, pour leurs relations et leurs tractations avec les autres participants<sup>36</sup>."

Le pouvoir n'est pas que le résultat fortuit d'une relation inter-individus ou inter-groupes. Des facteurs organisationnels contingents viennent délimiter sa mise en pratique.

---

<sup>34</sup> Mintzberg, M., Structure et dynamique des organisations, Montréal, Les éditions Agence d'Arc inc., 1982, p.259. (Édition française)

<sup>35</sup> Crozier, M., Friedberg, E., L'acteur et le système, Paris, Édition du Seuil, 1977, p.22.

<sup>36</sup> Ibidem, p.26.

La structure, les règles, les normes qui confèrent à certains individus un pouvoir formel, l'environnement de l'organisation sont, entre autres, autant d'éléments de nature à encadrer l'exercice du pouvoir. Les relations de pouvoir sont donc en grande partie régulées par l'organisation.

Crozier retient quatre grandes sources de pouvoir dans les organisations, qui nous semblent bien traduire les nombreuses possibilités de relations:

1. celles découlant de la nature d'une compétence particulière et de la spécialisation fonctionnelle (expertise);
2. celles liées aux relations entre une organisation et ses environnements;
3. celles qui naissent de la maîtrise de la communication des informations;
4. celles qui découlent de l'existence de règles organisationnelles générales.

Pour les besoins de notre recherche, nous retenons la définition de Crozier qui nous permettra de mieux saisir et comprendre la réalité de notre objet d'étude.

## 2.2 Le contrôle

Le terme contrôle est défini de façons variées. Il est cependant utilisé aujourd'hui dans un sens plus large, en relation avec les notions d'influence et de pouvoir. Ainsi, selon Tannenbaum (1968), le contrôle réfère à "any process in which a person or group of persons or organization or persons determine, that is, intentionally affects, the behavior of another person, group, or organization<sup>37</sup>."

Kochen (1980) définit les contrôles en se référant aux circuits de communication à l'intérieur desquels des signaux sont transmis vers le bas dans une hiérarchie d'autorité.

---

<sup>37</sup> Tannenbaum, A.S. (ED), Control in organizations, New-York, Mc Graw-Hill, Series in management, 1968, p.5.

Selon cet auteur, le lien entre le contrôle et le pouvoir est très étroit et omniprésent: le contrôleur exerce le pouvoir, le "destinataire" le subit.

Pour Mintzberg, l'objectif du contrôle est de déterminer si le standard précisé à l'aide d'un plan a été atteint ou non. Selon lui, la planification et le contrôle sont inséparables. Il distingue deux types de systèmes de planification et de contrôle: le système de contrôle des performances et la planification des actions.

Comparativement aux deux autres auteurs cités qui considèrent le contrôle en termes de relation de pouvoir, Mintzberg a plutôt tendance à considérer ce dernier comme une fonction administrative.

Selon lui, le système de contrôle de l'organisation est constitué de deux parties: premièrement, un système de contrôle personnel où les subordonnés sont supervisés directement par les dirigeants, deuxièmement; un système de contrôle bureaucratique qui définit des standards de comportement à l'aide de règles et de procédures contrôlant le travail, soit directement, soit indirectement par des procédures de sélection ou de formation, ou contrôlant la performance en établissant des objectifs.

Mintzberg mentionne que les mécanismes de coordination peuvent aussi être vus comme des mécanismes de communication et de contrôle. Ces mécanismes sont les suivants:

1. l'ajustement mutuel: l'ajustement mutuel réalise la coordination du travail par simple communication informelle;
2. la supervision directe: la supervision directe est le mécanisme de coordination par lequel une personne se trouve investie de la responsabilité du travail des autres;
3. la standardisation des procédés: les procédés sont standardisés lorsque le contenu du travail est spécifié ou programmé;

4. la standardisation des résultats: la standardisation des résultats du travail consiste à spécifier à l'avance les dimensions du produit ou la performance à atteindre;
5. la standardisation des qualifications: la qualification et le savoir sont standardisés lorsque la formation de celui qui exécute le travail est spécifiée<sup>38</sup>.

Un contexte de décentralisation rend plus complexe la mise en oeuvre des mécanismes de contrôle et de coordination à cause de la dispersion du pouvoir. Il en résulte souvent une intégration difficile qui doit être contrecarrée par différents mécanismes.

En conclusion, nous retenons globalement, pour les fins de notre étude, que le contrôle est une fonction qui consiste à vérifier si tout se passe conformément aux intentions avouées des responsables de l'organisation.

### 2.3 La coordination

La coordination est liée au contrôle. Comme nous l'avons mentionné précédemment, Mintzberg (1982) identifie cinq mécanismes de coordination qui peuvent être considérés comme des mécanismes de communication et de contrôle: "On peut les considérer [les mécanismes de coordination] comme les éléments fondamentaux de la structure, la colle qui maintient ensemble les parties de l'organisation<sup>39</sup>."

Dans un contexte systémique, la coordination consiste en un ensemble de processus (proceeds) qui permettent un fonctionnement unifié.

---

<sup>38</sup> Mintzberg, M., Structure et dynamique des organisations, Montréal, Les éditions Agence d'Arc inc., 1982, pp.19-22.

<sup>39</sup> Ibidem, p.19.

Katz et Kahn (1978) définissent la coordination dans les organisations sociales importantes comme étant un ensemble de règles dont le but est une articulation ordonnée et systématique<sup>40</sup>.

En définitive, la coordination est une fonction qui consiste à mettre ensemble les parties d'une entité dans le but d'en assurer la complémentarité.

## 2.4 La décentralisation

Comme le souligne Mintzberg (1982), les termes décentralisation et centralisation sont confus en théorie des organisations, car ceux-ci ont été utilisés de façon passablement différente. Certains abordent le concept de la décentralisation d'une façon globale, tandis que d'autres le précisent en fonction des très nombreuses situations que l'on peut retrouver dans les organisations. Nous allons tenter de présenter les principaux sens (pertinents à notre étude) de ce concept; quelques aspects reliés aux formes et aux degrés de la décentralisation seront également considérés.

Plusieurs auteurs ont formulé de nombreuses définitions du terme décentralisation. Paquin (1977) cite Koontz et O'Donnell (1973) et Gross (1964), qui relèvent trois significations principales:

1. les termes centralisation et décentralisation décrivent la concentration ou la dispersion de l'autorité, le degré de délégation de responsabilités et du pouvoir de décision dans l'organisation;
2. les termes centralisation et décentralisation se rapportent aussi à la façon dont certaines fonctions sont divisées et combinées, telles que les achats, la comptabilité, etc. Sont-elles centralisées ou regroupées en un point de l'organisation ou sont-elles réparties ou divisées en plusieurs unités? En d'autres termes, les unités de services sont-elles centralisées ou décentralisées?

---

<sup>40</sup> Ces règles permettent le choix des priorités, l'établissement de pratiques courantes, l'incidence (timing) et la synchronisation des fonctions, le moment de mise en oeuvre et la séquence des événements.

3. les termes centralisation et décentralisation se rapportent également à la façon dont les activités sont dispersées sur le territoire. Les services administratifs sont-ils centralisés dans un centre urbain important ou bien répartis dans divers lieux périphériques?<sup>41</sup>

Malgré les nombreuses définitions que l'on peut répertorier dans la littérature à ce sujet, celles-ci se réfèrent toutes à la notion d'un "noyau" central vers lequel converge la centralisation, tandis que la décentralisation tend à s'en éloigner.

Certains auteurs, tels que Kochen (1980) et Divay (1977), attirent notre attention sur quelques principes fondamentaux qui semblent reliés au phénomène de la décentralisation.

Pour Kochen, la décentralisation est un "terme quasi-synonyme de termes tels que: démocratisation et auto-détermination. Il dénote une idéologie, un système de croyances et de valeurs<sup>42</sup>." Selon lui, la centralisation est principalement une idée d'ordre; la décentralisation est une idée de liberté. Parker établit également un lien entre un schème de valeurs particulier et la décentralisation.

Selon Divay (1979), un véritable processus de décentralisation devrait signifier une généralisation de l'auto-prise en charge. La décentralisation impliquerait donc une augmentation de la participation. Tout en étant une approche liée au rendement de l'organisation, elle peut donc se situer dans un contexte plus global de valeurs et de choix sociaux.

---

<sup>41</sup> Paquin, M., La décentralisation dans l'administration publique, E.N.A.P. Centre de documentation, Québec, 1977, p.14-15.

<sup>42</sup> Kochen, M.; Deutsch, K., Decentralization: Sketches Toward a Rational Theory, Cambridge, MA.; Delgeschlager, Gunn and Hain, 1980, p.4.

"La décentralisation, écrivent Brassard et Ouellet, est le processus par lequel des attributions relevant d'un organisme dit central sont confiées à des unités autres que cet organisme mais qui relèvent d'une façon ou d'une autre de cet organisme<sup>43</sup>."

Les auteurs (Paquin, Kochen et Deutsh, Brassard, Ouellet, Mintzberg), dans leur étude de la décentralisation, identifient différentes formes que peut prendre celle-ci. Gélinas (1975) fait état de deux formes, soit les formes fonctionnelle et territoriale. Dans une structure établie par fonctions, un organisme peut bénéficier d'une autonomie fonctionnelle: il sera donc décentralisé fonctionnellement. La seconde forme, la forme territoriale, fait référence à la dispensation d'un service sur un territoire donné.

Paquin (1977) attire notre attention sur trois formes principales de décentralisation: 1) la décentralisation du pouvoir de décision, qui réfère à la répartition du pouvoir de décision entre les différents niveaux hiérarchiques et les différentes parties de l'organisation; 2) la décentralisation des unités de service, qui consiste à répartir entre plusieurs départements des tâches analytiquement similaires; 3) la décentralisation territoriale, qui concerne la dispersion géographique des éléments d'un système et la délégation d'autorité à ces éléments<sup>44</sup>.

D'autres auteurs identifient diverses formes de décentralisation qui reprennent plus ou moins différemment les critères de classification énoncés par les auteurs précédents. Ainsi, Kochen et Deutsch (1980) présentent neuf (9) types de décentralisation qui font appel à des répartitions différentes du pouvoir et des opérations: la décentralisation économique, la décentralisation industrielle, la décentralisation de la planification économique, la

---

<sup>43</sup> Brassard, A., Ouellet, M., Quelques aspects de la décentralisation administrative vers les écoles, Montréal, l'Association des commissions scolaires de la région de Montréal, Série "Notre école", no.1, 1983, p.12.

<sup>44</sup> Paquin, M., La décentralisation dans l'administration publique, E.N.A.P. Centre de documentation, Québec, 1977, p.32.

décentralisation interne administrative, la décentralisation spatiale administrative, la décentralisation fonctionnelle administrative, la décentralisation politique, la décentralisation législative et la décentralisation constituée (corporate).

Brassard et Ouellet (1983) distinguent, pour leur part, la décentralisation opérationnelle, qui fait référence à la décentralisation d'opérations, et la décentralisation administrative, qui fait référence à la décentralisation des responsabilités et des pouvoirs.

Mintzberg (1982) retient trois formes de décentralisation issues de la littérature. Rappelons que cet auteur a réservé le terme décentralisation à la façon dont le pouvoir est distribué:

1. la décentralisation verticale: il s'agit essentiellement de la dispersion du pouvoir formel vers le bas de la ligne hiérarchique;
2. la décentralisation horizontale: la décentralisation horizontale est le passage du contrôle des processus de décision à des personnes situées en dehors de la ligne hiérarchique. Cette forme de décentralisation fait surtout appel au pouvoir informel;
3. la décentralisation physique (dispersion physique): cette dernière forme réfère à la dispersion physique des services à l'intérieur de l'organisation. Cette dispersion peut elle-même prendre deux formes: A) dans la décentralisation sélective, des décisions différentes sont prises en des endroits différents de l'organisation; B) la décentralisation globale est la dispersion de nombreuses sortes de décisions au même endroit de la structure.

Le degré de décentralisation peut varier selon les différents niveaux de l'organisation, en vertu de certaines caractéristiques, et aussi dans le temps, compte tenu de l'évolution globale de l'organisation et de son environnement. On peut donc se représenter l'intensité de la décentralisation à l'aide d'un continuum qui va d'une forte concentration du pouvoir - les instances centralisées - à une dispersion importante du pouvoir au profit de différentes instances - les instances décentralisées.

Divay (1979), dans son rapport de recherche intitulé, La décentralisation en pratique, s'attarde beaucoup, à l'aide d'études de cas, à l'autonomie de groupes d'acteurs, particulièrement les usagers, dans la gestion d'organismes publics.

L'auteur est très critique envers les expériences québécoises de décentralisation considérées dans son étude. Il dégage deux modèles de décentralisation: la décentralisation d'encadrement et la décentralisation d'auto-développement.

#### 1) La décentralisation d'encadrement

Selon Divay, la décentralisation d'encadrement resserre essentiellement le quadrillage étatique de la vie locale. Bien que ce type de décentralisation soit nécessaire pour assurer "la survie d'un ensemble social en tant qu'entité politique unifiée<sup>45</sup>", elle ne permet pas une véritable prise en charge puisqu'elle s'arroge en fait le contrôle de la définition de conditions minimales.

Dans la décentralisation d'encadrement, les individus à la base, particulièrement les usagers, ont peu d'emprise, tant sur le contenu que sur le processus. Le contenu de l'action du service est déterminé centralement.

#### 2) La décentralisation d'auto-développement

Divay présente la décentralisation d'auto-développement comme un contre-modèle, puisqu'elle permet de favoriser d'autres orientations. Selon cet auteur, l'auto-prise en charge comporte de nombreux avantages, tant sur le plan individuel que collectif.

---

<sup>45</sup> Divay, G., Godbout, Jacques (col.), La décentralisation en pratique, quelques expériences montréalaises 1970-1977, Montréal, INRS - Urbanisation, 1979, p.348.

Ce type de décentralisation permet définitivement une plus grande emprise des gens à la base sur les institutions locales. Dans un contexte de développement régional et de réponses à des besoins spécifiques des milieux, cette décentralisation s'avère en principe une approche très intéressante: "La décentralisation d'auto-développement n'a pas pour but de mettre les institutions locales au service d'un modèle de développement décidé et imposé centralement, mais de permettre aux collectivités locales d'élaborer et de suivre leurs propres voies de développement<sup>46</sup>."

Ce type de décentralisation n'implique pas la disparition de toute forme d'intervention ou de contrôle de la part de l'État. Il serait illusoire, d'une part, d'envisager dans notre société un fonctionnement sans intervention de l'État; d'autre part, l'État, pour survivre, doit assurer à ses membres un minimum d'égalité, ce qui "présuppose des formules de péréquation permettant de mettre sur un pied d'égalité les collectivités locales. La décentralisation d'auto-développement permet seulement à ceux qui subissent ce contrôle social de participer à la définition de son contenu; elle donne une protection contre l'autoritarisme, elle ne garantit pas sa suppression<sup>47</sup>."

La décentralisation dans les organisations ne va pas de soi. Même si, comme le souligne Mintzberg (1982), le fait qu'elle soit à la mode favorise son application, ce facteur n'est pas garant de son application et surtout de sa pertinence. L'évolution vers certaines caractéristiques sociales et culturelles n'est sûrement pas étrangère à l'établissement d'un contexte propice à un fonctionnement plus démocratique, davantage axé vers l'auto-développement.

---

<sup>46</sup> Divay, G., Godbout, Jacques (col.), La décentralisation en pratique. quelques expériences montréalaises 1970-1977, Montréal, INRS - Urbanisation, 1979, p.350.

<sup>47</sup> Ibidem, p.354.

La décentralisation doit d'abord être permise par la nature de l'organisation: "Ce sont les facteurs propres à chaque organisation qui, en définitive, en déterminent le degré de centralisation ou de décentralisation<sup>48</sup>."

Pour les besoins de notre recherche, à l'instar de Paquin (1977), de Mintzberg (1981) et de Brassard et Ouellet(1983), nous ne retiendrons de la décentralisation que la dimension "pouvoir de décision". La nature du problème envisagé dans cette étude, de même que les caractéristiques de l'organisation étudiée, font en sorte que ce type de décentralisation est sans aucun doute le plus pertinent à considérer. Comme le souligne Kochen (1980), par ailleurs, une approche familière de la décentralisation consiste à la considérer en termes de pouvoir.

Soulignons, en dernier lieu, qu'il semble exister dans la pratique une confusion entre les termes déconcentration et décentralisation. Ce genre de distinction se doit d'être nuancée, cependant, puisqu'elle se situe surtout dans le contexte de la documentation française.

## 2.5 La décentralisation: les avantages et les inconvénients

Plusieurs auteurs estiment, en général, que la décentralisation est souhaitable; on lui attribue cependant des avantages et des inconvénients.

Elle doit également s'inscrire dans le cadre de certaines caractéristiques ou conditions organisationnelles en fonction d'une amélioration du rendement. Ces caractéristiques ou conditions, bien que n'étant pas en soi des répercussions positives ou négatives, permettent de mieux comprendre le phénomène.

---

<sup>48</sup> Paquin, M., *Administration publique du Canada*, p.574.

On peut envisager l'étude des avantages et des inconvénients de la décentralisation en considérant cette dernière en soi ou encore, en se référant à la centralisation, les avantages de l'un pouvant être considérés comme les inconvénients de l'autre dans certains cas.

Cette partie vise à identifier un certain nombre de conditions, d'avantages et d'inconvénients propres à la décentralisation. Une attention particulière est accordée également aux caractéristiques de la décentralisation dans le contexte d'organisations de type "structure divisionnalisée".

Brassard et Ouellet (1983) énoncent quelques conditions liées à la décentralisation. Ces conditions sont en fait des préalables ou des répercussions dont on devrait tenir compte pour s'assurer de la bonne marche du processus entrepris. Elles concernent pour la plupart l'unité en faveur de laquelle se produit la décentralisation. Elles peuvent se résumer ainsi: ce qui est décentralisé doit correspondre aux capacités de l'unité; l'unité doit développer de nouvelles habiletés de fonctionnement; les rôles des acteurs des unités doivent être redéfinis; l'unité doit être dotée de moyens adéquats; les mécanismes de contrôle dont est l'objet l'unité doivent être définis; l'ensemble des mécanismes de coordination, de concertation et de règlement de conflit doivent être réévalués.

Plusieurs auteurs consultés (Kochen, 1980; Mintzberg, 1981; Divay, 1979; Brassard et Ouellet, 1983; Hand 1981) identifient la qualité et la rapidité des services rendus (reliés aux besoins) comme étant des avantages importants de la décentralisation. Cette amélioration est liée selon Chang (1978) au déplacement d'une partie du pouvoir de décision vers le bas de la structure organisationnelle. Ce type de déplacement s'accompagne d'un certain nombre de conditions qui permettent des décisions plus pertinentes et rapides en

regard des besoins à combler. Comme Jensen (1965) le souligne, l'unité qui est l'objet de la décentralisation voit donc s'accroître son autonomie.

Divay (1979), Parker (1981) et Brassard et Ouellet (1983) mentionnent un certain nombre d'avantages qui portent à croire que l'efficacité et l'efficience administratives sont accrues par la décentralisation. Celle-ci permet d'alléger le processus décisionnel et les tensions entre les services administratifs centraux et les unités; elle facilite une meilleure utilisation des ressources humaines, une clarification des rôles des différentes unités et des différents acteurs, elle permet également de situer la responsabilité au lieu organisationnel le plus approprié.

Divay (1979) s'intéresse à la participation dans le contexte de la décentralisation. Ce dernier considère la décentralisation comme un moyen facilitant un équilibre harmonieux entre les producteurs et les usagers. Cette participation permettrait d'éviter certains abus de la part des producteurs, tout en occasionnant une orientation des services davantage axée sur les besoins spécifiques d'une collectivité.

En regard des organisations très centralisées, Kochen (1980) leur attribue quelques points de force: "elles ont une bonne chance d'obtenir et de maintenir des ressources concentrées; elles sont l'objet d'une rapidité et d'une consistance dans la prise de décision; elles ont une grande visibilité; l'orientation est facile pour les clients faisant affaire avec le service<sup>49</sup>." Pour ce dernier, cependant, les organisations extrêmement centralisées sont l'objet de faiblesses souvent plus importantes et plus sérieuses: les réseaux de communication sont souvent congestionnés et surchargés, ce qui occasionne des délais et des ruptures partielles ou totales dans le fonctionnement du système.

---

<sup>49</sup> Kochen, M., Deutsch, K., Decentralization: Sketchers Toward a Rational Theory, Cambridge, MA, Oelgeschlager, Gunn-And Main, 1980, p.16.

Chang (1978) mentionne ces avantages reliés à la centralisation dans un système où plusieurs unités sont regroupées: l'utilisation plus flexible de la main-d'oeuvre, un traitement plus égal pour tous les éléments institutionnels, une diminution de la rivalité et de la compétition entre les différentes unités.

Les inconvénients les plus souvent mentionnés en regard de la décentralisation réfèrent aux difficultés de contrôle et de coordination (Paquin, 1977; Brassard et Ouellet, 1983; Parker, 1981). Il semble donc que la décentralisation puisse occasionner des problèmes d'intégration des divers éléments de l'organisation (Paquin, 1977); l'uniformité et la conformité seraient donc difficiles dans un système décentralisé.

Paquin (1977) mentionne par ailleurs que, dans un contexte décentralisé, les décisions peuvent être lentes et prises sans disposer de l'information nécessaire. Brassard et Ouellet (1983) mentionnent également des désavantages reliés à l'éparpillement des ressources et à l'augmentation des coûts.

En résumé, le principal avantage de la décentralisation est sans aucun doute le fait de rapprocher le lieu de décision de l'action. La possibilité de décision étant aux échelons inférieurs de l'organisation, on peut donc envisager des décisions plus rapides (le processus n'a pas à franchir toutes les étapes de la hiérarchie) et plus conformes aux besoins spécifiques de la clientèle, puisque les décideurs possèdent beaucoup d'informations. La décentralisation permet la séparation du pouvoir qui n'est plus ainsi concentré entre les mains d'un ou de quelques individus. L'exercice du pouvoir peut être distribué en fonction des compétences, ce qui permet une meilleure utilisation des ressources et, théoriquement, de meilleures décisions.

Ces déplacements de pouvoir et de responsabilités ont un impact sur la motivation et la satisfaction du personnel, puisque plusieurs personnes occupent des postes enrichis: leur utilisation est meilleure. Ce déplacement de la décision vers le bas de l'organisation augmente l'autonomie des acteurs dans les unités décentralisées, suscite leur esprit d'initiative et diminue les revendications des acteurs vers les unités centrales.

Comme le souligne Mintzberg (1982), l'inconvénient ou la difficulté principale de la décentralisation semble être liée à la coordination et au contrôle. Il peut, en effet, s'avérer difficile d'assurer une uniformité entre les différentes unités décentralisées et entre ces dernières et les unités centrales.

Les décisions prises par les unités à la base peuvent ne pas être toujours en parfaite conformité avec les orientations générales de l'organisation, ce qui peut occasionner des conflits entre les unités décentralisées et l'unité centrale.

L'éparpillement des lieux de décision rend difficile le contrôle. Le contrôle des unités centrales vers les unités décentralisées est problématique et le contrôle à l'intérieur même des unités décentralisées l'est également. L'organisation doit donc mettre en oeuvre des mécanismes de contrôle appropriés. Ce genre de situation peut faire en sorte que l'organisation n'utilise pas d'une façon optimale ses ressources, tout en répondant possiblement d'une façon incohérente aux besoins du milieu.

3. La bureaucratie professionnelle: l'anarchie organisée et la théorie de la mise en poubelle "Garbage Can Theory"

La structure divisionnalisée, dans le cas du système de l'UQ, regroupe un certain nombre d'unités qui s'apparentent au concept de bureaucratie professionnelle développé,

entre autres, par Mintzberg (1982). Les caractéristiques de cette dernière peuvent occasionner des particularités pour l'ensemble du système.

L'étude de la bureaucratie professionnelle est liée au concept d'anarchie organisée et à la théorie de la mise en poubelle (Garbage Can Theory). Les auteurs consultés (March et Olsen (1974); Baldrige (1978); Ecker (1979); Mintzberg (1982); etc.) permettent d'identifier un certain nombre d'affinités entre ces sujets. Plus spécifiquement, le concept d'anarchie organisée apparaît comme un raffinement du concept de bureaucratie professionnelle appliqué aux organisations d'enseignement supérieur, tandis que la théorie de la mise en poubelle est présentée comme une approche descriptive du processus décisionnel dans les anarchies organisées.

### 3.1 Une définition

La caractéristique fondamentale de la bureaucratie professionnelle est sans aucun doute le fait que les professionnels du centre opérationnel ont une autonomie très grande dans l'accomplissement de leurs tâches. La nature de la tâche à accomplir est donc le prétexte essentiel à l'explication de la plupart des caractéristiques de ce type d'organisation. Malgré certains mécanismes de standardisation, le professionnel exerce un grand contrôle sur son propre travail.

L'environnement de ce type de configuration est à la fois complexe et stable. Ajoutées à la complexité du travail, ces caractéristiques incitent à un mécanisme de coordination qui serait la standardisation des qualifications et du savoir. On peut donc saisir suffisamment la nature complexe des besoins à combler pour former à l'aide de longs programmes les professionnels: "La structure de ces organisations (bureaucraties professionnelles) est essentiellement bureaucratique. Sa coordination - comme pour la

bureaucratie mécaniste - est assurée par des standards qui déterminent à l'avance ce qui doit être fait<sup>50</sup>."

La nature et la source de standardisation distinguent de façon marquée ces deux types d'organisation: dans le cas de la bureaucratie mécaniste, les standards sont une création interne de la technostructure (au sens de Mintzberg, les analystes - et les employés qui les aident - qui servent l'organisation en agissant sur le travail des autres), alors que dans la bureaucratie professionnelle, les standards sont élaborés pour une large part en dehors de la structure.

Etant donné le rôle primordial du centre opérationnel, cette configuration structurelle privilégie le pouvoir de compétence. Les administrateurs y ont du pouvoir, mais beaucoup moins que dans d'autres types d'organisations (structure simple et bureaucratie professionnelle). Leur pouvoir informel est considérable et se concrétise surtout dans la gestion des limites ou des frontières entre une ou des parties de l'environnement et une ou des parties de l'organisation.

La bureaucratie professionnelle est une structure très décentralisée, aussi bien verticalement qu'horizontalement. Une grande partie du pouvoir est située au bas de la structure, donc au niveau des professionnels. Ce pouvoir semble être occasionné par la complexité de la tâche et par une grande demande de services professionnels.

Les professionnels contrôlent leur travail, sont autonomes et tentent d'obtenir un contrôle collectif sur les décisions administratives qui les concernent. La bureaucratie professionnelle est beaucoup le résultat de ce que sont les professionnels à son emploi: "Les

---

<sup>50</sup> Mintzberg, M., (1977) p.16, dans Paquin M., La décentralisation dans l'administration publique, Québec, E.N.A.P., Centre de documentation, 1977, p.311.

stratégies de la bureaucratie professionnelle sont dans une large part celles des professionnels pris individuellement dans l'organisation ainsi que celles des associations professionnelles externes<sup>51</sup>."

Le problème majeur de la bureaucratie professionnelle semble être celui du contrôle. L'organisation et les professionnels eux-mêmes ont peu de moyens, en dehors de la profession, pour évaluer le travail de chacun en fonction des objectifs à atteindre.

### 3.2 Les caractéristiques

Une caractéristique importante de ce type d'organisation semble être la possibilité, pour le professionnel, d'offrir un service relativement personnalisé à des clients qui manifestent des besoins complexes. Le pouvoir discrétionnaire dont jouit le professionnel lui permet une latitude de décision, autant à la phase de diagnostic qu'à celle de l'exécution. Les professionnels très qualifiés peuvent s'adapter très rapidement à diverses situations.

La bureaucratie professionnelle étant décentralisée verticalement et horizontalement, elle permet, en plus d'un service individualisé, une rapidité de réponse aux besoins de la clientèle.

L'autonomie des professionnels est donc importante. Elle va jusqu'à libérer ces derniers "du besoin de coordonner leurs activités avec celles de leurs collègues et de toutes les pressions et l'activité politique qui en résultent<sup>52</sup>." Ce genre d'autonomie permet également aux professionnels de perfectionner leurs qualifications sans interférences.

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, 1982, p.323.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p.326.

Une autre caractéristique notable est sans aucun doute de permettre un fonctionnement des plus satisfaisants pour les individus du centre opérationnel. Les professionnels ont tendance à être responsables et très motivés. Ces derniers ont une marge de manoeuvre et une autonomie qui leur permettent des activités et des comportements susceptibles de correspondre à leurs besoins.

Selon Mintzberg (1982), la bureaucratie professionnelle est démocratique, en ce sens qu'une des hiérarchies, celle des professionnels, va du bas vers le haut de la structure, tandis que l'autre hiérarchie, celle des fonctions de support logistique, va du haut vers le bas et a la nature d'une bureaucratie mécaniste.

D'autres caractéristiques mettent en relief quelques aspects problématiques. Ces derniers semblent se situer surtout au point de vue de la coordination et du contrôle.

Comme Mintzberg l'indique, les problèmes de coordination peuvent se situer à deux niveaux:

1. entre les professionnels et les fonctionnels de support logistique, les individus faisant partie d'unités spécialisées qui, en dehors du flux de travail, ont vis-à-vis ce dernier une fonction de support;
2. entre les professionnels eux-mêmes.

Par ailleurs, l'autonomie exercée par les professionnels fait en sorte qu'on peut se retrouver dans une situation où les interventions sont dispersées, non contrôlées, pouvant même jusqu'à résulter en des comportements non conformes aux objectifs poursuivis par l'organisation. Ce genre de problème est d'autant plus probant qu'il n'existe pas ou peu d'indicatifs formels pouvant conduire à des actions structurées de coordination.

Le mécanisme de coordination privilégié de ce type d'organisation est la standardisation des qualifications, mécanisme peu puissant, comme le souligne Mintzberg. Cette difficulté est d'autant plus flagrante que les professionnels ont tendance à s'identifier à leur profession plutôt qu'à leur organisation.

Mintzberg (1982) souligne, par ailleurs, deux autres types de problèmes liés au fonctionnement de la bureaucratie professionnelle: les problèmes d'innovation et les réponses dysfonctionnelles.

Les problèmes d'innovation originent de la méthode de raisonnement utilisée par les professionnels, méthode qui conduit à forcer les problèmes nouveaux à entrer dans les anciennes catégories. Quant aux réponses dysfonctionnelles, elles sont le résultat de l'utilisation de mécanismes de contrôle plus encadrants (supervision directe, standardisation des procédés de travail ou standardisation des produits). Ces mécanismes découlent de la perception des intervenants en dehors de la profession selon laquelle le problème est dû à un manque de contrôle, alors que "le fait est qu'un travail complexe ne peut être réalisé correctement que s'il est fait sous le contrôle de l'opérateur lui-même<sup>53</sup>."

En résumé, l'autonomie des professionnels, dans ce type de configuration, fait que:

- les acteurs adoptent des processus opérationnels (façons de faire) qui ne permettent que difficilement l'intervention de tierces personnes;
- les mécanismes de coordination et de contrôle sont difficiles; ils ne correspondent pas à des modèles définis au préalable;
- la répartition du pouvoir est diffuse.

---

<sup>53</sup> Ibidem, p.334.

### 3.3 L'anarchie organisée et la théorie de la mise en poubelle "Garbage can theory"

Un certain nombre d'auteurs, dont Baldrige et al. (1977, 1978), se sont attardés longuement aux organisations universitaires. Il se dégage globalement de leurs réflexions que les collèges et les universités sont des organisations uniques, en ce sens qu'on y retrouve certaines caractéristiques présentes nulle part ailleurs. Ces caractéristiques, reliées entre autres au processus décisionnel, sont développées à l'aide du concept d'anarchie organisée et de la théorie de la mise en poubelle (Garbage Can Theory).

Bien que le concept de bureaucratie professionnelle puisse être utile, il nous apparaît que ce dernier ne rend pas complètement le caractère particulier de ce type d'organisation: "The basic argument can be summed up simply. Colleges and universities are unique kinds of professional organizations, differing in major characteristics from industrial organizations, government bureaus, and business firm<sup>54</sup>."

Selon Crête et Al. (1982), le modèle théorique le plus adéquat à l'étude de l'organisation universitaire est celui d'anarchie organisée. Ce concept nous apparaît approprié pour bien traduire l'ambiguïté dont ces organisations semblent être l'objet. Celui-ci reprend essentiellement les paramètres importants de la bureaucratie professionnelle pour les situer dans le contexte du fonctionnement des collèges et des universités. Il apparaît donc comme un raffinement de la bureaucratie professionnelle.

L'anarchie organisée, comme son nom l'indique, est une organisation confuse, complexe, où l'ensemble du fonctionnement semble incohérent, diffus et absent de toute logique. Pourtant, ce type d'organisation se maintient et fonctionne.

---

<sup>54</sup>Baldrige., J., Riley, G.L., Eckerg, G., Curtis, D., Policy making and effective leadership, San Francisco, Jossey-Bass, 1978, p.20.

Baldrige (1978) identifie un certain nombre de caractéristiques propres à ce type d'organisation:

1. l'ambiguïté dans les buts

Les buts dans les organisations universitaires sont vagues et ambigus.

Dans cet ordre d'idées, Gross et Grambsch (1968) ont listé dans le cadre d'une étude pas moins de 47 buts énoncés par les administrateurs et les facultés, le plus important étant la liberté académique.

Comme le souligne la Commission d'études sur les universités, ces organisations ont tendance à se donner des objectifs vastes, ce qui rend d'autant plus difficile la coordination, l'évaluation et le contrôle. Cette imprécision au niveau des buts permet difficilement l'identification de l'orientation de ces institutions en ce qui a trait au développement.

Cette ambiguïté au point de vue des buts ne semble pas due seulement aux exigences de l'environnement, mais également à certaines caractéristiques intrinsèques à l'organisation. Des buts précis et opérationnels provoquent des désaccords au sein de l'organisation, alors que les buts ambigus et abstraits sont plus acceptables.

2. les organisations académiques sont des organisations qui servent un client

En considérant le critère essentiel retenu par Blau et Scott (1962) pour développer leur typologie des organisations, soit le bénéficiaire, on en arrive ainsi à considérer les universités comme des organisations de service. Leur premier client est l'étudiant. Dans ce genre d'organisation, comme le démontre Divay (1979), le phénomène de la décentralisation

peut faire en sorte que le client revendique et souvent obtient une représentation à certaines instances décisionnelles.

### 3. les technologies sont problématiques

La nature des besoins à combler par l'organisation universitaire fait en sorte que les technologies utilisées sont diverses, confuses et nombreuses. Le sujet de préoccupation majeure de l'université étant l'être humain, "it is difficult to construct a simple technology for dealing with minds, bodies and spirit<sup>55</sup>."

### 4. un haut professionnalisme domine la tâche académique

Les tâches, les activités et les technologies correspondantes destinées aux clients des organisations universitaires étant extrêmement variées et complexes, celles-ci font appel à un personnel hautement qualifié dans le but de répondre aux besoins de la clientèle. On retrouve donc dans ces organisations des experts professionnels dont la relation avec le client est autonome, variée et caractérisée par une emprise très forte sur l'accomplissement de leurs actes destinés aux clients.

### 5. les collèges et les universités tendent à avoir un personnel professionnel "fragmenté"

Le personnel professionnel dans les organisations tend à se fragmenter selon les spécialités. D'après Burton R. Clark (1963), les professionnels s'identifient d'abord à leur propre discipline, tandis que la profession académique vient au second rang<sup>56</sup>. On retrouve donc possiblement dans les divers départements universitaires la formation de sous-groupes disciplinaires qui viennent alimenter la dynamique de la gestion de ces instances.

---

<sup>55</sup> Ibidem, p.21.

<sup>56</sup> Ibidem, p.23.

## 6. les collèges et les universités deviennent plus vulnérables à l'environnement

Le degré d'autonomie de l'organisation par rapport à son environnement est un déterminant critique de la façon dont sera gérée l'organisation. Certaines organisations peuvent bénéficier d'un degré substantiel d'autonomie vis-à-vis leur environnement, alors que d'autres sont réellement captives de ce dernier. Selon Baldrige, les universités semblent se situer vers le centre du continuum de la dépendance face à l'environnement, continuum dont les extrémités sont les organisations indépendantes et captives. Selon cet auteur, les pressions plus ou moins importantes de l'environnement sur l'administration des universités font que l'autonomie des professionnels académiques est plus ou moins grande.

### 3.4 Le processus décisionnel

Le processus de décision dans les anarchies organisées est très particulier. Dans ce type d'organisation, nous sommes loin des modèles logiques et rationnels de prise de décision. On ne peut pas, comme tel, identifier de modèles ou de processus de décision qui soient constants ou, à tout le moins, fréquemment utilisés. La pratique courante réfère plutôt à un processus de prise de décision peu structuré, variable, mal défini, un processus dont il est difficile souvent de déterminer les étapes ou les paramètres déterminants.

Cohen et al. (1974) se sont intéressés particulièrement dans leurs travaux à l'organisation universitaire, qu'ils définissent à l'aide du concept d'anarchie organisée. En regard des modèles décisionnels constatés, certains résultats de l'analyse de ces derniers sont intéressants à rappeler:

- les problèmes et les choix se regroupent à peu près toujours autour des mêmes personnes ou des mêmes individus qui participent à la décision;
- deux facteurs importants devant influencer le processus de décision sont le temps de décision durant lequel les problèmes demeurent sans réponse et le temps que les individus passent à travailler sur un problème sans identifier de choix;

- il arrive très fréquemment que les choix dits importants résolvent très peu de problèmes, alors que les choix non importants vont au contraire en résoudre plusieurs;
- les problèmes sont reliés aux choix jugés les plus importants ou les moins importants;
- la marge de manoeuvre d'une organisation est particulièrement sensible à deux facteurs: les ressources (financières et autres) fournies à l'organisation par l'environnement externe et la consistance interne des demandes par les membres de l'organisation<sup>57</sup>.

Baldrige et al. (1978) résume ainsi le processus décisionnel:

"In a sense, then, a decision situation is a "garbage can" into which problems, decision makers, and preconceived solutions are poured and jostled around until a solution emerges that at least satisfies the organization's needs<sup>58</sup>."

Une conséquence de l'application d'un processus de décision de type "mise en poubelle" est qu'il y aurait tendance, à la suite de ce processus, à ce que les décisions ne soient pas mises en application parce que:

1. le résultat substantiel est moins important aux yeux des acteurs que le processus lui-même;
2. la mise en application suppose la collaboration active d'un groupe de bureaucrates qui ne sont pas toujours d'accord avec la direction;
3. la combinaison particulière d'énergie et d'attention qui permet de faire en sorte qu'une décision soit prise a peu de chances de durer;
4. d'autres problèmes et d'autres solutions retiennent l'attention des participants<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Cohen et March in Québec (province), Commission d'études sur les universités. Livre deuxième. L'organisation et la gestion à l'université, 1979, p.100-101.

<sup>58</sup> Baldrige, J.V., Curtis, D.V., Ecker, G., Riley, G.L., Policy making and effective leadership, Josey-Bass Publishers, London, 1978, p.26.

<sup>59</sup> March, J.G. and Olsen, J.P., in Crête J. et al., dans Aperçus nouveaux sur les universités du Québec, Québec, Université Laval, 1982, p.41.

### Conclusion

En résumé, ce chapitre nous présente un certain nombre de concepts qui nous permettent de mieux comprendre l'organisation universitaire en elle-même et d'autres plus pertinents à la structure du système universitaire qu'est l'Université du Québec.

Le concept de la structure divisionnalisée est fondamental dans l'ensemble de notre démarche. Ce dernier réfère à un ensemble d'unités regroupés sous une administration centrale. Les unités possèdent une infrastructure élaborée qui se rapproche de celle de l'organisation complètement autonome. La décentralisation au profit de ces dernières est, en principe, importante.

La décentralisation réfère à la répartition d'un pouvoir de décision dans l'ensemble de l'organisation. Pour une bonne compréhension de ce concept, nous avons cru bon d'introduire des notions relatives aux concepts de pouvoir, de contrôle et de coordination. La décentralisation peut être représentée à l'aide d'un continuum de la localisation du pouvoir dans l'organisation. Une organisation dont le pouvoir se situe davantage au niveau des structures supérieures est dite centralisée, alors que celle dont le pouvoir a tendance à se retrouver au bas de la structure administrative est dite décentralisée.

La bureaucratie professionnelle est un concept qui s'applique aux organisations dont la mission oblige l'utilisation d'une technologie plus complexe et variée. Ces organisations emploient du personnel hautement qualifié qui dispose d'une autonomie importante. Dans ce contexte, la décentralisation au profit du centre opérationnel est importante.

Le concept de l'anarchie organisée et la théorie de la mise en poubelle (Garbage Can Theory) ont été développés à la suite d'études sur l'organisation universitaire. L'anarchie organisée attribue entre autres les caractéristiques suivantes à l'organisation universitaire: l'ambiguïté des buts, les technologies problématiques, le professionnalisme élevé de la tâche académique. Quant à la théorie de la mise en poubelle, elle met en relief l'absence de modèle décisionnel. Les processus décisionnels semblent plutôt peu structurés, mal définis et variables.

Ces concepts déterminent ainsi des bases dont il faut tenir compte pour s'assurer du bon fonctionnement de toutes les parties en cause et une meilleure compréhension des symptômes organisationnels.