

cteur public se doivent désormais de réfléchir en termes d'impact
n de développer de façon sensible l'efficacité de leur administration.
tion a fait ses preuves, grâce aux solutions innovantes qu'elle pro-
demeure possible que sur la base d'une structure organisationnelle
personnel qualifié et motivé.
rocurer aux cadres des institutions publiques l'ensemble des outils
mise en place d'une telle gestion que cet ouvrage a été conçu. Il ex-
le concept IOP, proposant des instruments de management de l'in-
formation (1), d'aménagement organisationnel (2), et de gestion du
exposé est augmenté de six cas d'étude dans les secteurs adminis-
médical, et complété de nombreux cas pratiques, issus d'exemples
allemands, autrichiens et danois.
venu une référence en langue allemande, constituera une aide pré-
les cadres concernés, afin de leur permettre de mettre en œuvre
essentielles à leur administration, tant au niveau stratégique et
culturel.

et Thom est professeur émérite de l'Université de Berne. Il a enseigné dans plusieurs
s et au Jussieu. Ses domaines de recherche sont principalement l'innovation, l'organi-
sation humaine dans les secteurs public et privé. Ses recherches lui ont valu de nom-
breuses distinctions (Dr. h. c. mult. et Prof. h. c.).

Adrian Ritz est professeur de gestion d'entreprise du secteur public et membre du
conseil d'administration de l'Université de Berne. Ses recherches se concen-
tent sur le management public de l'innovation, l'organisation ainsi que le *Performance management*
des ressources humaines et l'organisation ainsi que le *Performance management*
des institutions.

EMENT

er Thom

Norbert Thom
Adrian Ritz

MANAGEMENT
PUBLIC

MANAGEMENT PUBLIC CONCEPTS INNOVANTS DANS LE SECTEUR PUBLIC

BCU - Lausanne

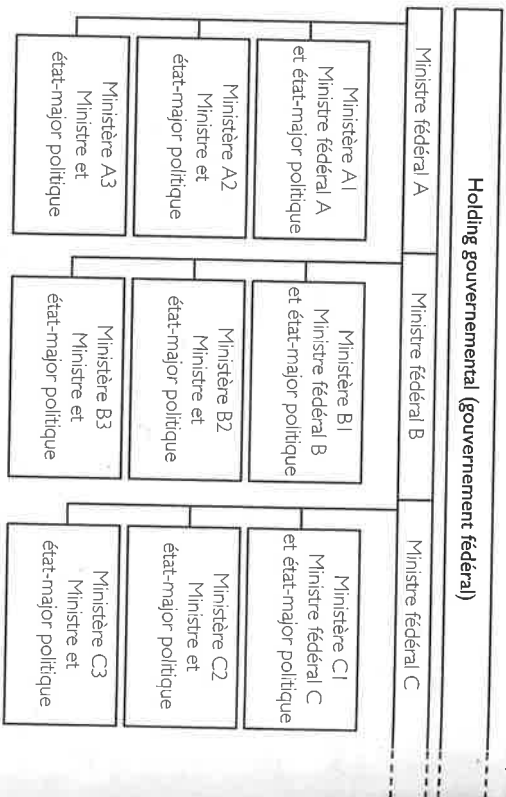


1096548576

658
(02)

Presses polytechniques
et universitaires romandes

Presses polytechniques
et universitaires romandes



5.3.3.4 Les fonctions transversales

Comme l'ont montré les possibilités d'aménagement du gouvernement en holding, précédemment décrites, les domaines de tâches politiques (orientation objet) sont le critère principal de l'organisation de la direction du holding et de l'administration. Une séparation selon les domaines de fonctions (catégorisation selon l'exécution) n'est pas adaptée pour la direction d'une institution étatique. Dans l'ensemble, de nombreuses tâches transversales sont déléguées aux services administratifs au sein de l'organisation en holding. Il existe tout de même des domaines organisationnels qui ont davantage à se structurer, le plus souvent de manière centralisée, avec une orientation vers les fonctions, car une standardisation centrale s'avère nécessaire et une réalisation décentralisée des prestations n'est pas économique. Il s'agit de domaines tels que l'information, les finances centrales et le controlling, les bases du management du personnel (par exemple le droit régissant les rapports de services du personnel), certains domaines de la formation et de la formation continue (comme pour les cadres supérieurs), les centres d'achats ou les activités de support.

Dans le cas d'un holding gouvernemental sans direction administrative centrale, il est opportun de rattacher de telles fonctions à la direction du holding sous forme d'états-majors centraux, de services de pilotage etc. (voir Schedler/Proeller 2006: 112ss). S'il existe une direction administrative centrale, il est alors recommandé de rattacher ces fonctions centrales, fournissant également des prestations à la direction du holding, au management administratif opérationnel (voir aussi les formes alternatives d'organisation dans ce chapitre).

5.4 L'aménagement des structures au sein des institutions

Cette section traite l'aménagement des structures et des processus au sein des institutions étatiques et notamment des unités organisationnelles, au niveau du pilotage opérationnel. Il s'agit en particulier d'examiner les formes fondamentales de l'organisation structurelle et de l'organisation de déroulement (organisation fonctionnelle et divisionnelle, en matrice et processus). Elles jouent un rôle important lors de la transformation d'une administration bureaucratique en un prestataire moderne.

5.4.1 Les structures organisationnelles anciennes et futures dans les projets de réforme

Pour qu'une structure fondamentale performante et pilotable se crée, il est nécessaire de constituer en structure organisationnelle les groupes de ressources, les profils de postes de travail ou les processus de prestations allant de pair. Cette structure fondamentale se divise principalement en trois fonctions, la fonction de pilotage (management), les fonctions opérationnelles (exécution spécialisée) et les fonctions de service (approvisionnement interne). Ces trois fonctions fondamentales peuvent être coordonnées de différentes façons, peuvent se présenter séparément ou être intégrées. L'efficacité d'une solution organisationnelle peut alors être évaluée à l'aide de différents critères d'efficacité. Cette thématique complexe est traitée dans la littérature spécifique à ce sujet (voir Thom/Wenger 2000). Notre but est ici de répondre simplement à la question de savoir quelles sont les conséquences organisationnelles des buts typiques de réforme administrative. Le tableau 5.6 présente des conséquences structurelles possibles induites par des objectifs de réforme respectifs.

Les trois fonctions fondamentales

Objectifs de réformes dans le secteur public et leurs conséquences organisationnelles.

Tableau 5.6

Objectifs des réformes	Conséquences organisationnelles
Plus de marge de manœuvre	Augmentation de l'indépendance des unités de l'organisation
Raisonnement plus en termes de coûts	Structures permettant l'allocation des coûts aux produits et prestations
Orientation client accrue	Structures orientées vers les preneurs de prestations
Accélération des processus et des procédures	Structures orientées vers les processus de production des prestations
Augmentation de la qualité des prestations	Orientation vers le preneur de prestations et vers les processus de production

Si l'on tient compte des conséquences organisationnelles des différents objectifs de réformes, il n'est pas étonnant que plus des deux tiers des domaines administratifs ayant des projets de réformes, interrogés lors d'une enquête menée par les auteurs, aient changé leur structure organisationnelle ou vont le faire. En ce qui concerne la direction des changements des structures organisationnelles, elle se singularise par une forte tendance à l'abandon de l'organisation fonctionnelle. Les changements structurels vont en majorité dans la direction d'une organisation divisionnelle et de processus. Le nombre décroissant de cas d'espèces indique cependant qu'une partie des projets questionnés n'avait pas encore pris de décision au moment de l'enquête quant à la nouvelle structure organisationnelle.

Structures organisationnelles dans les administrations menant des projets de réforme.

Structures organisationnelles actuelles et prévues ; Valeurs en pourcent	Organisation fonctionnelle	Organisation divisionnelle	Organisation matricielle	Organisation par processus
Structure avant le projet de réforme (n = 37)	86	11	3	0
Structure après le projet de réforme (n = 26)	8	54	7	31

Les formes organisationnelles, détaillées ci-après, se ressemblent en ce sens que le niveau supérieur de management demeure inchangé et que les alternatives d'aménagement organisationnelles se produisent aux niveaux hiérarchiques inférieurs. L'organisation par processus est traitée plus à fond du fait de son actualité et de son degré de nouveauté. Les paragraphes suivants explicitent ces quatre variantes d'organisation ainsi que leurs avantages et désavantages pour les institutions du secteur public.

5.4.2 Les formes organisationnelles classiques

5.4.2.1 L'organisation fonctionnelle

L'organisation fonctionnelle s'oriente vers les processus primaires de production, divisés en plusieurs éléments individuels (les exécutions essentielles) (voir Bea/Göbel 2006 : 37/6ss). Les niveaux hiérarchiques inférieurs peuvent s'écarter du principe fonctionnel et adopter par exemple une organisation par produits ou sites.

Dans une organisation fonctionnelle, les unités situées au second niveau hiérarchique sont regroupées selon leurs similarités de fonctions (extensions).

Dans l'organigramme de l'organisation fonctionnelle, on distingue au second niveau hiérarchique les fonctions des ressources humaines, des finances, de la production, du développement et de la remise de prestations, pour prendre des exemples. En principe, on sépare les fonctions du domaine de l'approvisionnement et de l'exécution. Le domaine de l'approvisionnement comprend les fonctions et éléments du processus de prestations orientés majoritairement vers l'input comme l'approvisionnement, l'administration et la mise à disposition de moyens. Le domaine de l'exécution comprend les processus individuels relatifs aux prestations comme le développement, la production, la remise et le contrôle des prestations (voir Sidler 1974 : 226ss). Notamment, les fonctions du domaine de l'exécution varient fortement selon le type d'institution publique. Dans une administration des finances, les fonctions peuvent être celles du service de dépôt, de comptabilité, d'information et de droit. Dans le cadre d'une organisation hospitalière, ce sont par exemple l'accueil des patients, les diverses fonctions médicales, les soins aux patients et les sorties.

Le principe d'exécution pousse à la standardisation, car au sein des fonctions ce sont des spécialistes (par exemple sur les questions de finances ou du personnel) qui perfectionnent continuellement leurs tâches et génèrent des solutions standards. Les caractéristiques internes et externes favorisant une forme d'organisation fonctionnelle, sont un programme de prestations contrôlable et une relative stabilité environnementale. Ce sera plutôt le cas dans le domaine de l'administration centrale que pour les institutions étatiques, proches du citoyen, et qui sont éventuellement évincées par des concurrents du privé. L'autorité de direction dans l'organisation fonctionnelle suit strictement un système en ligne selon laquelle un service au niveau hiérarchique inférieur ne peut recevoir des directives que d'une seule unité qui lui est supérieure, les caractéristiques de l'organisation fonctionnelle ressemblant ainsi fortement à celles de la bureaucratie webérienne. Le nombre élevé d'institutions publiques qui présentaient une forme d'organisation fonctionnelle avant le lancement d'un projet n'étonnera pas.

Un des problèmes majeurs de l'organisation fonctionnelle est le manque d'autonomie des domaines dû à l'orientation processus des prestations, car il existe des interdépendances variées et des dépendances horizontales entre les fonctions. La coordination n'a pas lieu directement, à cause du système de ligne, mais par le biais de l'instance supérieure aux domaines de fonction. Cela conduit finalement à une centralisation des décisions et de coordination au sommet de l'organisation (effet de goulot d'étranglement). Pour les petites et moyennes institutions ayant un programme de prestations facile à cerner et nécessitant un niveau de spécialisation élevé, la forme d'organisation fonctionnelle s'avère appropriée. En revanche, plus

Les fonctions du domaine d'approvisionnement et d'exécution

La tendance à la standardisation

Les dépendances horizontales

Avantages et inconvénients de l'organisation fonctionnelle.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Structure simple et claire • Utilisation et promotion d'effets de spécialisation et de standardisation • Réduction des coûts de coordination verticale par centralisation des décisions • Réduction de redondances • La prise en compte de nombreux services promeut une résolution circonspecte des problèmes • Réalisation d'effets d'apprentissage et d'exercice spécialisés dans les domaines de fonctions (regroupement de potentiel de connaissances spécifiques) 	<ul style="list-style-type: none"> • Processus de décisions se prolongeant dans le temps et sous-optimaux au niveau du management car les points de vue divergents des représentants de fonctions doivent être coordonnés • Forte interdépendance des fonctions entravant l'attribution claire des responsabilités • Nombreuses interfaces requises par le déroulement du traitement entre les unités fonctionnelles • Danger d'égoïsmes provenant des unités inférieures et manque de vue d'ensemble au sein des fonctions • Surcharge du niveau supérieur de pilotage (effet de goulot d'étranglement) • Négligence du développement de la relève des cadres, le pilotage s'accaparant toute la responsabilité de direction • La pensée relative aux fonctions des cadres supérieurs empêche le développement de généralistes • Manque d'orientation vers le citoyen, le marché et la concurrence • Peu de sous-unités autonomes et entreprenantes

L'organisation est grande et plus ses produits sont divers, ainsi qu'au regard des nouveaux défis auxquels est confronté le secteur public, moins cette forme d'organisation est adaptée (cf. tab. 5.8). Les inconvénients mentionnés sont graves si l'on prend le point de vue des exigences à une direction administrative orientée vers les effets, raison pour laquelle la structure globale d'une institution publique ne devrait être soumise au principe fonctionnel que si les avantages prévalent vraiment.

5.4.2.2 L'organisation divisionnelle

L'organisation divisionnelle est née de l'agrandissement du programme de produits des entreprises à stratégie de diversification (voir Chandler 2000).

Au second niveau hiérarchique, les unités organisationnelles sont structurées selon les objets. La diversification peut se traduire sur des objets comme les produits, les groupes de produits, les groupes de clients ou les régions.

L'organisation divisionnelle est aussi désignée comme organisation par objets ou secteurs. Comme pour l'organisation fonctionnelle, le droit de directives est aménagé selon le système de ligne. La direction centrale se charge de tâches de coordination mais sa fonction principale est de concevoir une stratégie générale et politique ainsi qu'une planification financière

globale et de remplir sa fonction de surveillance. Elle équivaut ainsi au holding gouvernemental déjà présenté. Étant donné la tendance à la centralisation de la prise de décision et le peu d'interfaces avec d'autres domaines, les divisions disposent d'une plus grande autonomie empêchant tout goulot d'étranglement. L'organisation au sein de chaque division peut varier (selon les fonctions, produits ou groupes de clients). Ces sous-unités, quasi autonomes, aménagées en centres de profit ou de coûts, voire même dotées d'une personnalité juridique propre dans une organisation holding, sont en règle générale responsables de leur propre réussite et disposent en conséquence d'un pouvoir décisionnel considérable.

Les structures générales divisionnelles sont fréquentes dans les organisations administratives. Les unités principales (ministères, départements) sont souvent structurées selon des champs politiques et des groupes de prestations semblables (comme la circulation routière, la construction, l'énergie, la police, l'économie nationale, l'éducation, le droit etc.). La région est souvent une caractéristique de structure, comme pour les zones attenantes aux écoles ou hôpitaux ou encore au niveau communal. Malgré le fait que la structure par objets prédomine, les autres caractéristiques allant de pair avec une vraie organisation divisionnelle apparaissent rarement. Par manque d'objectifs de prestations, de mesurabilité des prestations et d'une comptabilité peu développée, les unités divisionnelles ne peuvent que rarement être dirigées en tant que réels centres de coûts. Les centres de services ou de responsabilité sont le mieux appropriés car ils ont la responsabilité du volume de coûts et de prestations fournies ainsi que de leur qualité. Un centre de services est dans ce cas une unité interne de prestations qui est avant tout jugée par la qualité des prestations fournies. Le centre de responsabilités porte l'entière responsabilité pour la réalisation des tâches (mesurable par exemple par rapport aux buts selon le contrat de prestations). Il s'agit toutefois de pouvoir s'appuyer sur une direction par mandats qui dirige par contrats, avec des marges de manœuvre financières, personnelles et organisationnelles, des indicateurs de prestations et d'effets utilisables au quotidien ainsi que des incitations de prestations adéquates pour les responsables (voir Reichard 1987: 172s.).

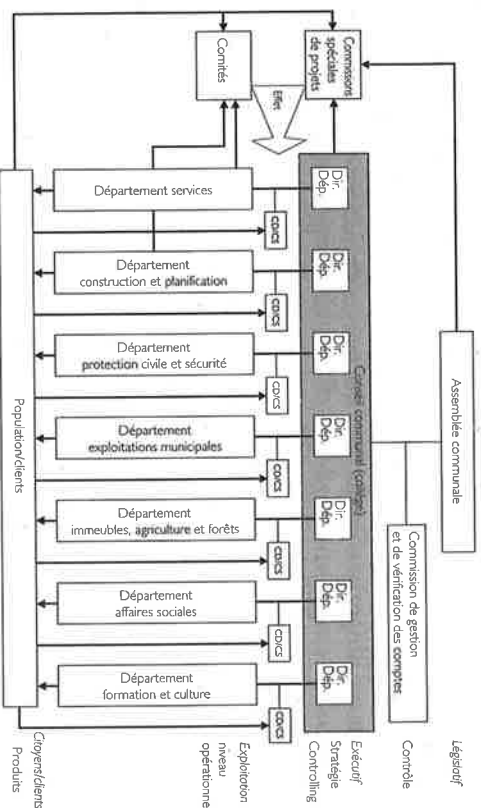
Il existe à côté des divisions assez indépendantes des fonctions qui se ressemblent d'une division à l'autre et qui, par mesure d'efficacité, sont rattachées au sommet de la division afin d'assurer la cohérence de la stratégie globale ou pour des raisons d'économie d'échelle. Ces fonctions transversales sont rassemblées en départements centraux ou sections centrales de pilotage (voir Schedler/Proeller 2006: 87ss) comprenant entre autres les fonctions de finances, planification, controlling et (administration) du personnel. Les départements centraux sont directement rattachés à l'unité de direction supérieure entrepreneuriale, dans le cas de la Confédération,

Le véritable centre de coûts reste une exception

Le service de pilotage

La figure 5.8 montre une organisation divisionnelle à l'exemple d'une administration communale qui, après une restructuration, a réduit le nombre de divisions de neuf à sept. La répartition des tâches aux départements et aux commissions de département (CD) et commissions spécialisées (CS) rattachées est relevée dans l'organisation départementale séparée. Les fonctions transversales sont regroupées dans un département de services soumis au président de la commune, engagé à temps plein. L'organigramme montre qu'il faudrait nettement séparer le niveau politique (conseil municipal) du niveau opérationnel (départements) afin de mieux contrôler les effets des activités administratives. Mis à part le département de services dirigé par le président de la commune, employé à plein-temps, appuyé par trois chefs de département, tous les autres départements opérationnels sont dirigés par un membre du conseil communal à temps partiel et un chef de département. La convention et le contrôle des prestations se font entre les chefs de département et le chef de section. Le président de la commune est toujours présent aux entretiens de convention d'objectifs en sa qualité de chef du personnel car il travaille étroitement avec les chefs de section. Les commissions départementales et spécialisées offrent un conseil technique et politique aux départements et sont composées, tout comme les comités thématiques et les commissions de projets spéciaux, de citoyens de la commune.

Forme d'organisation divisionnelle à l'exemple de la commune de Wohlen.



L'étude de cas sur l'établissement scolaire cantonal de la plaine zurichoise illustre l'aménagement d'une structure organisationnelle de type divisionnelle dans le cadre des réformes du système scolaire par le management public.

Tableau 5.9

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Libère la direction de tâches opératives, concentration sur la planification stratégique et l'aménagement politique • Amélioration de la coordination et décisions plus rapides dans les divisions • Besoin moindre en coordination horizontale entre les divisions • Délégation complète de tâches, de compétences et de responsabilités • Indépendance entrepreneuriale des chefs de divisions : augmentation de la motivation et appréciation plus exacte du résultat • Flexibilité accrue lors de changements • Conscience accrue des coûts grâce à la transparence dans l'ensemble de l'institution • Amélioration de la proximité au citoyen, au client et au marché • Création possible de systèmes partiels orientés objets si le volume d'affaires est suffisant • Développement amélioré de la relève de cadres supérieurs • Régularisations possibles sans adaptations de toute l'organisation • Les adaptations organisationnelles ont avant tout des conséquences sur les divisions 	<ul style="list-style-type: none"> • Danger d'une trop grande prise d'indépendance des divisions (égoïsme des divisions) • Négligence de points de vue supérieurs et utilisation insuffisante d'effets de groupement • Besoin accru de postes de direction • Difficultés possibles entre les fonctions centrales et les divisions ; nécessité d'une étroite coopération • Perte d'effets de synergies entre les divisions • Possibilité de redondances dans les fonctions exercées dans plusieurs divisions • Les compétences de directives des domaines centraux peuvent avoir des répercussions négatives sur la congruence des tâches, des compétences et des responsabilités qui incombent aux directeurs de divisions

Le danger de la prise d'indépendance

Etude de cas : Les structures de direction orientées effets de l'Ecole cantonale zurichoise de l'Unterland zurichois (Kantonsschule Zürcher Unterland, KZU)

1. La situation initiale

L'introduction de nouveaux mécanismes de pilotage, d'instruments de direction et de structures organisationnelles dans le cadre du management public est peu appréciée dans le secteur scolaire. La direction de l'instruction publique du canton de Zurich est pionnière en la matière et a lancé en 1996 dans le cadre des réformes cantonales de nouveau management public le projet de collèges partiellement autonomes. Aujourd'hui, tous les collèges du canton sont gérés par charte, contrats de prestations et enveloppes budgétaires et les enseignants sont rétribués au mérite. L'enveloppe budgétaire permet la répartition des cotisations cantonales forfaitaires, en fonction des élèves dans chaque école, sur la base de comparaisons de coûts dans le cadre d'un benchmark cantonal entre toutes les institutions scolaires. L'Ecole cantonale du Unterland zurichois ou KZU à Bulach est à la tête des écoles soumises au changement du fait qu'elle s'est déjà attaquée à la question dans les années 1990, avant même que les discussions de réformes dans le système scolaire aient débuté, sur des thèmes centraux tels que le développement d'une charte ou l'introduction d'un système pour assurer la qualité. Les discussions de réformes débutent dans une période de pénurie des moyens publics. Le management public est donc vu par les écoles comme une mesure qui resserre le budget. La KZU n'étant pas une école bon marché, elle est fortement touchée. Il n'est donc pas étonnant que les membres de la KZU soient critiques face à la réalisation de la réforme.

2. L'organisation de l'école

L'établissement KZU existe depuis 28 ans, emploie environ 150 enseignants, dont un tiers travaille à plein-temps et le reste à temps partiel. Entre 900 à 1000 élèves suivent des cours à ce collège. La direction de l'établissement compte un recteur et deux vice-recteurs appuyés par trois secrétaires et un collaborateur à temps partiel chargé du support informatique. Plus de douze postes à plein-temps sont dédiés à l'entretien du grand établissement et de l'environnement ainsi qu'à la mise à disposition du matériel scolaire. L'organisation de l'école comporte les organes suivants :

- La commission scolaire : organe suprême de l'école qui approuve les décisions de l'assemblée, nomme, sur requête de la direction d'école, les enseignants et les évalue.
- La direction d'école : depuis la nouvelle loi sur l'école de 1999, elle est responsable de la direction pédagogique, administrative et financière de l'établissement, dont elle est également le porte-parole.
- Le secrétariat d'école : trois secrétaires exécutent les tâches administratives ; un enseignant s'occupe à temps partiel du système informatique.
- Le collège des enseignants : il est responsable du contenu de l'enseignement et de l'éducation. Ses membres sont tenus de participer à l'assemblée générale et aux divers groupes de travail.
- Les cercles et bureaux spécialisés : l'ensemble des enseignants d'une matière forme un cercle spécialisé qui traite des questions matérielles. Les bureaux dirigent les cercles spécialisés sans avoir d'habilitation à décider ou à donner des directives.

- L'assemblée générale : les enseignants principaux et les chargés de cours ayant des tâches d'enseignement nombreuses ainsi que cinq membres de l'organisation scolaire forment l'assemblée générale qui est appelée à se prononcer sur les questions essentielles, approuve la charte et donne le mandat de planification du programme d'enseignement.
- Le conseil de l'assemblée générale : la direction de l'école, le président de l'assemblée générale, trois enseignants et deux membres de l'organisation scolaire représentent l'assemblée générale.
- L'assemblée générale des classes : tous les enseignants décident avec la direction de l'école des promotions de classes et des mesures pédagogiques.
- Les groupes de travail : les groupes mis en place par l'assemblée générale traitent des thèmes choisis.
- L'organisation des élèves : des représentants d'élèves sont invités à presque tous les travaux des organes ou groupes de travaux.
- Les forums : les manifestations de discussions volontaires, internes à l'école, ont un caractère consultatif. Entre autres sont posées des requêtes à l'assemblée générale.

Malgré cette grande diversité de comités organisationnels, la KZU dispose d'une organisation très plate et décentralisée. Seulement trois organes peuvent émettre des directives et prendre des décisions, l'inspection scolaire, la direction de l'école et l'assemblée générale. Tous les autres traitent avant tout des questions à caractère technologique.

3. Les domaines problématiques de l'organisation scolaire

L'organisation existante et l'introduction de la nouvelle direction administrative ont conduit à des déficiences qui handicapent selon la direction de l'école une direction effective et efficace de la KZU sous les nouvelles conditions cadres du canton. Les problèmes les plus graves et leurs causes sont relevés ci-après.

Charge de travail de la direction d'école et manque de temps

Le problème le plus important est la surcharge de travail considérable à laquelle la direction d'école a dû faire face, les structures organisationnelles existantes et les ressources ne couvrant plus le besoin. Pour mener à bien les tâches centrales, il est indispensable de faire des heures supplémentaires et en plus d'être idéaliste. Les conséquences sont les suivantes :

- Les directeurs d'école sont constamment sous pression. Ils n'ont presque plus de temps à disposition pour trouver et fixer des objectifs de développement à long terme ni pour réfléchir à l'orientation pédagogique de l'établissement.
- La surcharge constante de travail dégrade l'ambiance de travail, réduit la motivation et nuit à la santé des directeurs d'école.
- La prise en charge du corps professoral est réduite au minimum. Bien que des feedbacks soient de plus en plus souhaités par les enseignants, ils n'en reçoivent que tous les trois ans dans le cadre de l'évaluation à la base du salaire au mérite.

Des causes diverses sont à l'origine de la surcharge de travail de la direction de l'école :

- Par l'introduction du management public, les directions se sont vues attribuer de nombreuses nouvelles tâches (entre autres des tâches administratives supplémentaires, de gestion des bâtiments et des parkings, et l'introduction du nouveau

- Jusqu'adans pas reçu de moyens supplémentaires financiers ou en personnel pour assumer ces nouvelles charges de travail.
- Les mesures cantonales de restriction budgétaire empêchent toute augmentation du pourcentage de postes à octroyer. Les moyens à disposition peuvent être attribués ailleurs mais non pas augmentés.
- Les structures organisationnelles existantes ne sont plus adaptées aux nouvelles compétences de la direction. La hiérarchie étant plate, la direction ne peut pratiquement déléguer aucune tâche, un goulot d'étranglement se forme. Les directeurs doivent souvent effectuer eux-mêmes des travaux de routine et s'occuper de trop de subordonnés directs (jusqu'à 50 et plus enseignants par directeur d'école). Il en résulte que les enseignants travaillent en partie isolément les uns à côté des autres tout en ne recevant que très peu de feedback sur leur activité.
- Les directeurs manquent souvent de qualifications nécessaires pour accomplir les tâches administratives. Ils ont pour la plupart une formation pédagogique, mais doivent liquider des travaux administratifs et prendre des tâches de direction pour lesquelles ils ne sont pas assez qualifiés.
- De par la loi, les recteurs et vice-recteurs doivent donner un certain nombre de cours. Les sept à douze heures de cours sont une charge supplémentaire. Un nombre d'heures minimum paraît cependant essentiel afin qu'ils ne perdent pas le contact avec le quotidien et qu'ils puissent prendre les bonnes décisions.

Un système d'incitation rudimentaire

Le système d'incitation de la KZU n'est pas développé. Les personnes qui s'engagent davantage ne sont pas récompensées pour le temps libre consacré. La motivation et l'engagement des enseignants chutent. Des tendances se font sentir que certains postes dans des comités ne pourront plus être pourvus pour les raisons suivantes :

- Les incitations financières sont, pour les membres de l'école, moins importantes qu'une réduction du nombre d'heures de cours à dispenser. Toutefois, l'école ne dispose que d'une marge minime en la matière et les contraintes budgétaires du canton ne permettent pas d'étendre une telle réduction. Le grand défi à l'heure actuelle est d'optimiser la répartition des moyens à disposition.
- Le système d'incitation financière est fixé par les autorités cantonales. L'enseignant, nouvellement engagé, est classé selon une échelle de salaires. Une augmentation au sein de la classe de traitement est le résultat d'une évaluation positive faite lors de la visite de classe trisannuelle aux enseignants principaux et aux chargés de cours.
- La nouvelle loi du personnel de l'administration du canton de Zurich a introduit de nouvelles classes de traitement. Désormais, les enseignants entièrement formés entrent dans les classes 21 et 22. La classe supérieure est réservée aux enseignants du secondaire chargés de tâches spécifiques. Les autorités doivent encore définir la spécificité des tâches et reclasser les enseignants. On peut s'attendre à ce que tous les enseignants principaux et chargés de cours ayant des tâches supplémentaires soient dans la classe 22.
- La KZU ne connaît pas vraiment les incitations financières indirectes car celles-ci sont souvent liées à des dépenses financières non disponibles (comme pour les repas à un tarif préférentiel, les cours etc.). Ainsi, la marge de manœuvre des écoles pour mettre sur pied des incitations est faible. La direction doit donc avant tout mettre l'accent sur des incitations immatérielles.

- La direction de l'instruction publique critique le manque d'expérience des directeurs d'école. Les décisions sont le plus souvent très prudentes et conservatrices. Les cadres supérieurs des écoles ne sont pas assez innovants et craignent d'emprunter de nouveaux chemins.
- Les causes sont à chercher dans le fait qu'assurer le fonctionnement du quotidien pousse les directeurs jusqu'à leurs limites et qu'il ne reste ainsi plus de temps pour innover. Le manque d'expérience de direction et de formation les freine lorsqu'il s'agit de se montrer progressif.

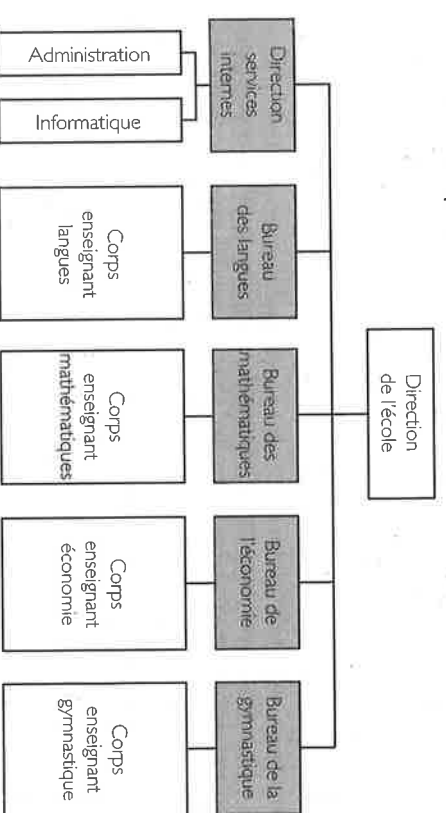
4. Les recommandations d'aménagement d'une nouvelle organisation de la direction d'école

Le renforcement des bureaux spécialisés

Le renforcement des bureaux au sens de l'introduction d'un niveau hiérarchique intermédiaire réduit le champ d'action de direction et rend la délégation possible (fig. 1). Par conséquent, les bureaux spécialisés ont non seulement plus de tâches mais également plus de droits de directive et de décision. Cette possibilité a fait l'objet de discussions dans la KZU en relation avec l'introduction du salaire au mérite. L'assemblée générale s'était opposée à un niveau hiérarchique supplémentaire, voyant la culture de groupes mise en danger. Le bureau spécialisé était occupé par un enseignant accomplissant certaines tâches administratives et organisant l'association d'enseignants en groupe.

La mise en place d'une organisation d'école divisionnelle n'est pas une solution organisationnelle vraiment nouvelle. Mais face au scepticisme du corps enseignant vis-à-vis des changements organisationnels et des transferts de compétences, elle semble être la seule amélioration de système réalisable. Il convient de relever à ce stade que, contrairement à d'autres institutions étatiques, les écoles présentent une structure organisationnelle fortement décentralisée et très plate et, que l'introduction d'un niveau hiérarchique supplémentaire de direction s'avère pertinent d'un point de vue organisationnel, en tant que mesure permettant d'améliorer la direction d'une école.

Figure 1: L'organisation divisionnelle de l'école avec un nouveau niveau hiérarchique.



Cette mesure d'aménagement n'est applicable que si les aspects suivants sont pris en compte lors de la réorganisation :

- Le collège des enseignants doit voir l'intérêt d'une telle solution organisationnelle afin que les nouveaux supérieurs hiérarchiques soient acceptés comme tels. La culture de l'école et du groupe n'est pas mise en danger à cause de cela.
- Les postes des bureaux spécialisés ne peuvent plus être attribués selon un principe de rotation. La direction de l'établissement doit choisir les enseignants présentant des capacités de diriger et les promouvoir à ces postes. Cela crée en parallèle à la carrière d'enseignant des carrières de direction.
- Afin d'assurer une meilleure acceptation des cadres supérieurs auprès du corps enseignant, on peut envisager de faire élire les cadres des bureaux spécialisés par les bureaux.
- Afin de réduire la peur générale face à l'instauration de niveaux hiérarchiques dans les institutions scolaires, des formations sont envisageables en gestion du personnel, dans la sélection ciblée lors du recrutement, par des profils de postes clairs pour les dirigeants et par une participation des autres enseignants.
- Pour assurer une répartition à peu près égale de la charge de travail, il est nécessaire de réajuster la taille des groupes. Les petits comités doivent être fusionnés, les grands éventuellement subdivisés.
- Le corps enseignant est d'avis qu'il ne doit pas être nécessairement évalué par leur propre bureau. Une appréciation venant d'un bureau ayant une autre spécialité est souhaitable, ce qui est de nature à éviter les tensions au sein des comités.

L'aménagement organisationnel combiné au système d'incitation

Afin de trouver des enseignants qui acceptent de prendre en charge d'autres travaux, il faut s'interroger sur un système d'incitation. Comme en ce moment l'école ne peut obtenir de moyens supplémentaires, les solutions ne peuvent se présenter que sous forme d'une répartition des ressources disponibles, ce qui implique un sacrifice financier.

Pour un niveau hiérarchique moyen une possibilité d'incitation consiste à définir les tâches des bureaux spécialisés comme tâches spéciales, justifiant une rétribution selon la classe de salaire 22. Ainsi, les enseignants principaux ne pourraient pas tous atteindre cette classe, comme on pourrait le croire. En plus du salaire supérieur, la prise de responsabilités devrait être perçue comme une incitation d'ordre immatériel et non pas seulement comme une charge de travail supplémentaire. Les incitations financières sont toutefois moins importantes que celles sous forme de temps libre. Avec cette solution tous les enseignants n'atteindraient pas automatiquement la classe supérieure et des moyens seraient donc libérés. Ceux-ci devraient être utilisés pour décharger (en heures) les bureaux spécialisés.

Une telle solution rencontrerait une grande opposition car 80% des enseignants verraient leur salaire réduit. Les impératifs d'économie ont déjà imposé de grands sacrifices au corps enseignant. En particulier ceux qui sont en milieu de carrière ont été touchés car la progression salariale a été gelée sans compensation et avec réduction du salaire relatif. Par ailleurs, la division en deux de la décharge pour des semaines consacrées aux projets et aux études et des augmentations d'effectifs d'élèves par classe ont nettement augmenté la charge de travail des enseignants. L'écart croissant entre la charge de travail et le salaire est responsable de la frustration et de la démotivation croissante des enseignants. Quand la solution de transition mise en place (classement

temporaire de tous les enseignants principaux dans la classe salariale 22) prendrait fin, les enseignants d'un âge moyen seraient à nouveau lésés. Pour remédier à cela, la direction de l'école doit trouver des solutions spécifiques à la situation, telles qu'une réduction de l'offre de cours, un changement des cotisations de scolarité ainsi que des mesures transitoires pour les groupes d'employés défavorisés etc. Cela n'est toutefois possible que si elle peut pleinement porter ses responsabilités de direction organisationnelle et financière.

Les changements organisationnels dans les établissements d'enseignement représentent l'une des tâches de direction les plus exigeantes vu qu'il faut toujours s'attendre à une forte opposition. Une procédure par étapes, avec la participation des enseignants à trouver une solution, est une condition sine qua non pour la réussite d'une réorganisation.

5.4.2.3 L'organisation matricielle

L'organisation matricielle n'est guère répandue sous sa forme explicite dans le secteur privé pas plus que dans le public. Cela s'explique notamment par les exigences élevées posées aux membres de l'organisation. Des structures matricielles implicites aux niveaux de communication et de directives superposés se rencontrent plus fréquemment. Contrairement à l'organisation fonctionnelle et divisionnelle, la matrice suit le principe à plusieurs lignes.

Les unités organisationnelles au sein d'une structure cadre selon le principe matriciel sont soumises au droit de directives de deux supérieurs et sont structurées selon un principe bidimensionnel.

La structure bidimensionnelle naît de la superposition d'un système de prescriptions vertical et horizontal aux empreintes suivantes :

- Fonction – Fonction (finances, personnel, etc.)
- Fonction – Objet (clients, produits, etc.)
- Fonction – Région
- Objet – Région

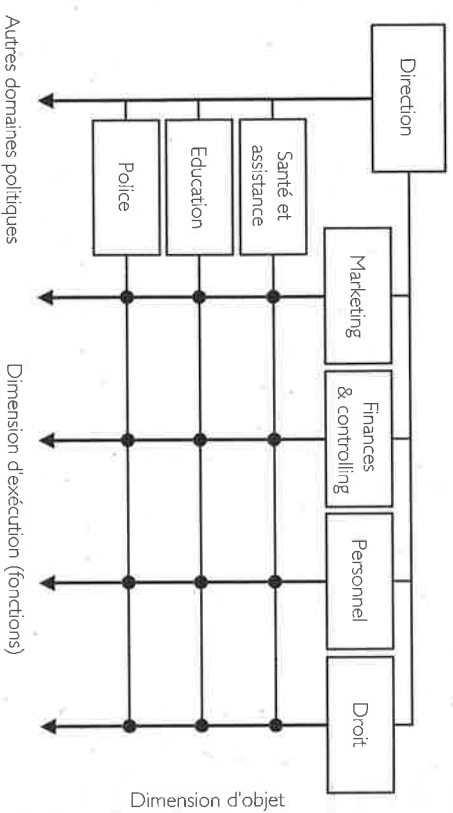
Dans les administrations publiques, le plus vraisemblable est une combinaison des domaines de fonctions et des dimensions d'objets au sens des groupes de produits. Malgré l'agencement différent de ces deux dimensions, on constate une similitude avec l'organisation divisionnelle. Dans l'organisation matricielle, les fonctions regroupées au sein des sections centrales dans une organisation divisionnelle ont le même poids que des dimensions d'objets (fig. 5.9 et l'étude de cas sur l'Office fédéral de la topographie). Cela ne signifie en aucun cas que les deux instances disposent des mêmes compétences. L'une est par exemple responsable des solutions techniques et de l'attribution du personnel, l'autre du strict

Le principe à
plusieurs lignes

La compétence
prime sur
l'autorité formelle

respect des délais et du budget. Une position égale et l'apport de connaissances et d'expériences spécifiques doivent permettre un processus de formation de volonté circospect – la compétence professionnelle et la force de conviction ayant plus de poids que l'autorité formelle (voir Bea/Göbel 2006: 395ss).

L'organisation matricielle.



L'organisation matricielle requiert une forte coordination, elle promeut en contrepartie le règlement automatique des problèmes pouvant survenir entre les dimensions horizontale et verticale. Cela exige une disposition élevée des personnes touchées à régler les conflits et le développement de compétences sociales respectives afin d'assurer une collaboration entre les instances porteuses de conflits mais productives.

Les structures matricielles sont appropriées dans des domaines de produits que l'on peut bien distinguer mais qui ont une source commune et un environnement organisationnel qui change souvent et fortement. Le chevauchement des domaines verticaux et horizontaux, clairement séparables, permet une collaboration entre partenaires matriciels orientés vers l'équipe et relativement dépourvue de hiérarchie. S'ils coopèrent, ils augmentent leur marge de manœuvre par rapport à l'instance supérieure. Une (auto) coordination efficace des partenaires exige une culture d'informations transparente et ouverte afin d'éviter des asymétries d'information entre les dimensions de l'objet et de l'exécution.

Si, dans les institutions étatiques, la dimension d'objet est classée par groupes de produits ou preneurs de prestations, une orientation client peut être sciemment décidée en soulignant la perspective axée sur le preneur de prestations dans les processus communs de décisions. Les chefs

des dimensions d'objets ont la responsabilité des ressources et des finances liées aux produits.

Dans l'ensemble, l'organisation matricielle est une alternative structurelle exigeante (voir Thom 1990b pour un exposé plus détaillé). Pour des institutions étatiques organisées jusqu'à présent selon un système de directives rigide et unidimensionnelle, le fait d'introduire des structures matricielles est un grand défi. Il faudrait, avant de faire ce pas, analyser les compétences nécessaires (*degré de maturité matricielle*) et les transmettre selon un programme de développement de groupe et d'organisation préalable. Pour occuper de nouveaux postes dans les dimensions matricielles, il faudrait idéalement disposer d'une période de préparation.

Le tableau suivant regroupe les principaux avantages et inconvénients de l'organisation matricielle.

Avantages et inconvénients de la structure matricielle.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Résolution généralisée des problèmes en tenant compte des divers points de vue • Augmentation de la probabilité de trouver des solutions créatives et innovantes • Voies de communication plus courtes et directes • Capacité d'adaptation flexible aux besoins du client et de la concurrence sans devoir modifier la structure fondamentale • Nombreuses possibilités de développement du personnel; base solide favorisant la perméabilité et la mobilité interne • Promotion des décisions d'équipe et de la participation des collaborateurs • Délégation de la direction supérieure par la matrice • Utilisation des connaissances de spécialistes • Promotion de la compétence professionnelle en opposition à l'autorité formelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Danger de conflits de compétences et de pouvoir dû à une séparation difficile des compétences • Nécessité de grandes capacités de traitement de l'information • Risque de directives contradictoires ou unidimensionnelles • Risque d'un rallongement du processus de décision dû aux nombreuses interfaces • Tendances à la bureaucratisation due à des formes d'organisation complexes et l'assurance formalisée en cas de situations conflictuelles • Risque de rejet de responsabilité en cas de mauvaises décisions et d'échecs; les erreurs peuvent avoir des conséquences sur les deux dimensions • Besoin élevé de cadres supérieurs qualifiés

5.4.3 L'organisation par processus

Contrairement aux trois formes d'organisation décrites, considérées depuis comme concepts traditionnels d'organisation structurelle ayant fait leur preuve, l'organisation par processus met en avant l'organisation de déroulement longtemps reléguée à l'arrière-plan, la plaçant au centre de

La maturité matricielle

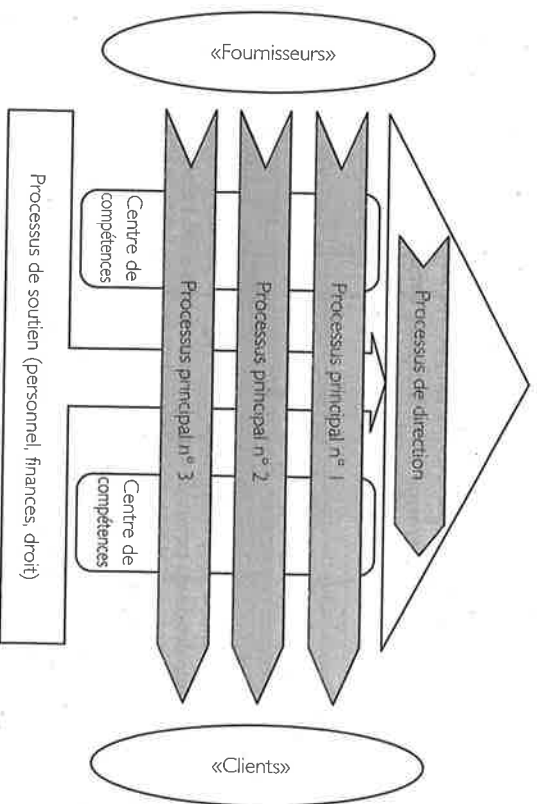
Tableau 5.10

L'organisation de déroulement

l'aménagement organisationnel. Quand on fait une comparaison avec les alternatives structurelles existantes, on remarque que l'organisation par processus intègre dans l'organigramme les livreurs et preneurs de prestations et suit une orientation conséquente vers les deux extrêmes de son propre système (fig. 5.10 et l'étude de cas sur l'Office fédéral de topographie).

Figure 5.10

L'organisation par processus.



Nous présentons de façon détaillée l'aménagement de l'organisation par processus étant donné son actualité. L'organisation par processus est tout à fait adaptée aux institutions du secteur public car elle poursuit trois objectifs principaux qui n'étaient pas au centre de l'intérêt dans la direction administrative mais qui en revanche le sont pour le management public :

- Élimination de la division fonctionnelle du travail par la focalisation d'une suite de travaux apportant une utilité interne ou externe ainsi que l'exécution des tâches par des structures de groupes.
- Déduction stricte du contenu des processus à partir des objectifs stratégiques.
- Création d'unités responsables pour l'ensemble de la chaîne de production, du fournisseur jusqu'au client.

Ces trois objectifs sont en contradiction avec les caractéristiques propres à l'administration, une division horizontale du travail accompagnée d'une hiérarchie rigide, un manque d'orientation objectifs ainsi qu'une dés-

ponsabilisation organisée et une orientation clients insuffisante. L'organisation par processus est ainsi un concept adapté pour clore un changement organisationnel mené à bien dans des institutions publiques. Les paragraphes suivants présentent les éléments clés de la définition, de la structuration et des responsables de processus pour aménager l'organisation par processus.

5.4.3.1 La définition des processus

La définition des processus consiste en la sélection et la délimitation de différents processus utiles au preneur de prestations. Les domaines d'activités ne connaissant pas de bénéficiaire (ni interne ni externe) devraient être supprimés au plus vite.

L'analyse stratégique des domaines d'activités, de laquelle se définissent les activités et prestations centrales de l'organisation, précède la définition des processus et définit sur la base des objectifs politiques supérieurs l'orientation des activités administratives dans un domaine politique particulier. Tout comme pour la détermination de la pertinence stratégique dans le cadre de l'analyse de l'étendue des prestations, ces tâches centrales font référence aux effets visés qui devraient être atteints grâce à l'action administrative. Au sein de l'institution, seules sont rassemblées en processus les activités qui sont liées entre elles de l'input jusqu'à l'output et qui apportent une contribution individuelle aux effets généraux visés par l'institution. On appelle processus centraux les processus les plus importants dont la contribution première est d'atteindre les objectifs et les effets. Cependant, une organisation comprend toujours plusieurs processus distincts qui tous n'influencent pas les résultats de la même manière. Pour cette raison, une distinction est faite quant aux processus, entre ceux de direction, ceux centraux et ceux de soutien.

La littérature existante sur l'organisation des processus se limite au développement des processus centraux et de soutien. Si l'on admet que l'activité de direction est importante pour chaque institution, mais qu'elle ne se réfère qu'indirectement aux preneurs de prestations de l'institution – et qu'elle ne devrait pas être rattachée aux processus de support au vu de son importance –, le développement de processus de direction à part entière apparaît indispensable à l'organisation par processus.

Le processus de direction réunit des activités stratégiques et opérationnelles. La distinction est reprise, le processus de direction stratégique comprenant la planification stratégique et le processus de direction opérationnel comprenant la mise en place de la stratégie et le contrôle stratégique (voir Kühn/Gritting 2000 : 61s. et chapitre 2).

L'analyse
stratégique
des domaines
d'activités

Les processus
de direction

Les processus de direction assurent en premier lieu le pilotage de l'institution publique s'agissant du maintien et du développement de ses potentiels de succès à long terme. Le processus de direction stratégique se consacre au développement de la stratégie globale de l'institution, aux stratégies individuelles politiques et des domaines d'activités, au développement stratégique continu des fonctions de support centraux englobant les processus et aux ressources nécessaires. Les domaines de tâches suivants sont traités dans le cadre du processus de direction stratégique (voir Gerber 1999: 13ss) : l'élaboration d'une vision, d'une charte et d'une stratégie pour toute l'institution, la négociation des contrats de prestations, l'élaboration d'une politique en matière de ressources humaines, la définition d'objectifs en matière de sélection et de formation des cadres supérieurs, la planification à long terme des ressources ainsi que la communication avec les ayants droit internes et externes.

Les processus de direction opérationnels prennent en charge la mise en œuvre et la surveillance des décisions prises dans le cadre du processus de direction stratégique et des tâches qui en découlent. Pour la mise en place de la stratégie, il faut deux groupes de tâches afin d'ancrer les buts planifiés dans l'institution. Le premier consiste à exécuter la planification stratégique par la concrétisation des objectifs dans des plans, des programmes stratégiques, des projets ou des conventions pour la direction opérationnelle, en mettant au premier plan la mise en œuvre et la formulation d'objectifs matériels (« quoi »?). Le second consiste à transmettre aux collaborateurs les stratégies dans le cadre de l'implémentation stratégique sur les instruments de direction et sur la gestion du personnel interactive. Les moyens de direction employés à cette fin sont par exemple les conventions d'objectifs, l'adoption d'un comportement de direction orienté stratégie ainsi que la mise en place de programmes en matière de développement du personnel, de l'organisation etc. Ici, la question centrale est de savoir comment transmettre les objectifs stratégiques aux collaborateurs (« comment »). S'ajoutent à cela les tâches de contrôle stratégique. Celles-ci passent par un contrôle régulier des prémisses pour vérifier les hypothèses qui sont la base de la formulation stratégique au regard des systèmes environnants politiques, économiques et sociaux en transformation. À côté de cela, s'impose un contrôle ponctuel des jalons des programmes stratégiques ainsi qu'une surveillance continue des changements dans les segments environnants pertinents (voir Kithn/Grünig 2000: 63ss).

- Aux processus de direction opérationnels sont rattachés entre autres :
 - La formulation d'objectifs pour chaque stratégie d'activité et l'établissement d'un plan.
 - Le lancement du programme de mise en œuvre de la stratégie, par exemple par le contrat annuel de prestations.
 - Le processus budgétaire, le reporting et le controlling.

- Les contrôles des effets et programmes d'évaluations.
- L'élaboration de programmes de sélection, d'évaluation et de développement dans le domaine du personnel.

Les processus de direction sont pilotés par la direction et servent d'indicateurs aux processus centraux et de soutien décrits ci-après.

La caractéristique des processus centraux est qu'ils s'orientent directement vers les objectifs stratégiques fixés dans les processus de direction. Les processus centraux se composent d'une série d'activités correspondantes orientées vers un segment spécifique de clients. Osterloh et Frost préconisent une limitation à quelques solides processus centraux qui ne devraient pas dépasser, selon le type d'institution, le nombre de cinq à huit (voir Osterloh/Frost 2006: 36ss).

- Les processus centraux reposent sur les compétences clés d'une institution publique, indispensables pour réaliser les tâches déléguées démocratiquement à titre d'utilité publique. Les caractéristiques suivantes décrivent les compétences clés d'une institution publique (voir Hunziker 1999: 150ss) :
- La spécificité (cf. les explications de ce chapitre sur l'étendue des prestations).
 - Le caractère non substituable : les processus centraux ne peuvent pratiquement pas être remplacés par d'autres processus.
 - Le caractère non imitable : les processus de travail spécifiques à l'institution publique ne peuvent être facilement imités par d'autres prestataires, et surtout pas rapidement.
 - Valeur ajoutée publique relevant de la politique : les compétences clés permettent de produire des prestations qui créent de la valeur ajoutée pour la société pour lesquels les organes légitimés politiquement sont prêts à mettre des fonds publics à disposition.

Les processus centraux peuvent remplir une fonction de prestation, régulation ou redistribution et diffèrent selon le domaine politique et le type d'institution publique. En définitive, ils justifient un pilotage étatique des processus par le fait qu'ils remplissent les critères susmentionnés (cf. aussi § 5.2.1.2 à propos de l'importance stratégique).

Les processus de soutien sont comparables aux fonctions transversales d'une organisation. Toutefois, l'orientation clients, élément caractéristique de l'organisation par processus, est également prise en compte dans de tels processus. Les processus de soutien trouvent donc leurs clients au sein de l'institution, ce sont des clients internes. Selon la politique d'entreprise, les processus peuvent être achetés par des prestataires externes (comme pour l'administration du personnel, les services informatiques ou juridiques etc.). Cependant, toute décision d'externalisation devrait faire

L'objet d'une réflexion préalable minutieuse pour savoir si la tâche ne serait pas mieux remplie à l'interne de l'institution ou moins chère au regard des coûts de coordination. Un critère central de décision dans le cadre de l'organisation par processus est la proximité avec les éléments des processus centraux directement pertinents pour les clients. En outre, les processus de support contribuent à une cohabitation sans problème et un déroulement sans accroc au sein des processus centraux.

La pratique démontre que des centres de compétences sont souvent instaurés dans le but d'assurer des fonctions importantes. Similaire à une organisation matricielle, la dimension structurelle et fonctionnelle se superpose à celle qui se rapporte aux objets. Les centres de compétences servent à la spécialisation dans certains aspects du processus de prestations, tels que la recherche et le développement, le marketing ou encore, notamment pour les institutions publiques, les problèmes juridiques. Contrairement aux centres de fonctions d'une organisation matricielle ou segmentée, il n'est pas nécessaire ici qu'un centre de compétences se compose d'un effectif fixe de collaborateurs qui génère à lui seul les connaissances de spécialité. La particularité consiste au contraire dans le fait que des personnes des processus centraux peuvent effectuer des tâches au sein du centre de compétences et qu'une liaison se produit ainsi entre l'orientation clients et la spécialisation. Les centres de compétences sont aussi un lieu de formation pour les personnes provenant des processus centraux. En contrepartie, les collaborateurs fixes des centres de compétences peuvent accumuler de nouvelles expériences par rapport à l'orientation clients au sein des équipes chargées des processus (voir Osterloh/Frost 2006: 220ss). La direction d'un centre de compétences incombe soit à un responsable chargé uniquement de ce domaine d'activités soit à un membre d'un processus central.

5.4.3.2 La structuration des processus

La manière dont les processus finalement se divisent et se constituent est l'une des principales difficultés de l'organisation par processus. Le danger intervient si la structure de sections existante est reportée sur une nouvelle structure orientée processus, si par exemple une organisation par divisions est réformée (on tourne l'organigramme) et simplement nommée organisation par processus. Pour segmenter les processus centraux, Osterloh et Frost proposent une segmentation par fonctions, par degrés de complexité ou par groupes de clients (voir Osterloh/Frost 2006: 52ss).

La segmentation fonctionnelle divise le processus central en éléments de processus, au sens de l'organisation fonctionnelle (approvisionnement, développement, administration et mise à disposition de moyens). Cela

correspond au mieux à l'idée des processus d'une chaîne de prestations du livreur au preneur de prestation. Une segmentation en fonction du degré de complexité différencie entre les sous-processus dont la mise en place est plus ou moins difficile. Il peut en résulter des processus complexes, moyennement difficiles ou alors de routine. Cette variante est adaptée par exemple aux caisses d'assurance ou aux services sociaux qui traitent des cas de complexité variable. Les collaborateurs du processus doivent alors disposer des aptitudes adaptées au niveau de complexité pour traiter les dossiers. La segmentation par groupes de clients ou domaines de prestations est une solution fréquemment choisie en pratique. L'orientation client de l'organisation par processus est ici la plus marquée par le fait que les groupes de travail d'un processus central traitent continuellement un segment de clients ou un domaine de prestations ou de produits spécifiques aux clients. Ainsi, le processus central de délivrance des permis de construire d'un département des constructions peut être divisé en sous-processus de logements d'habitations et de bâtiments industriels. La figure 5.11 représente les possibilités de structuration.

Structuration des processus (d'après Osterloh/Frost 2006: 52ss).

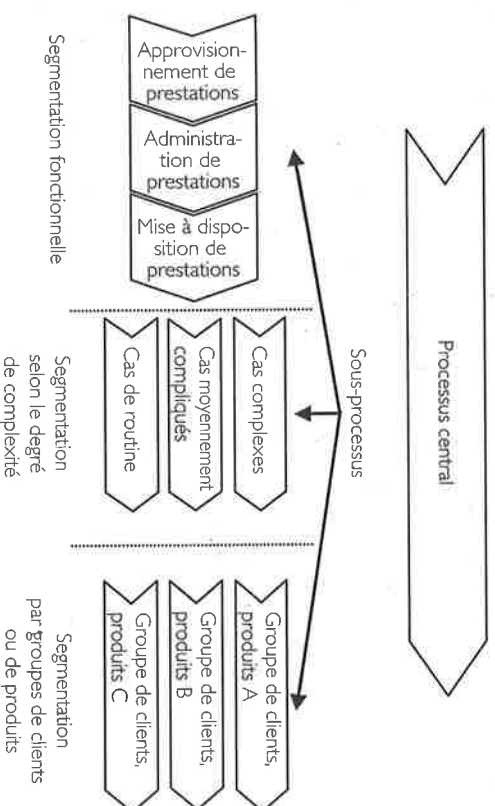


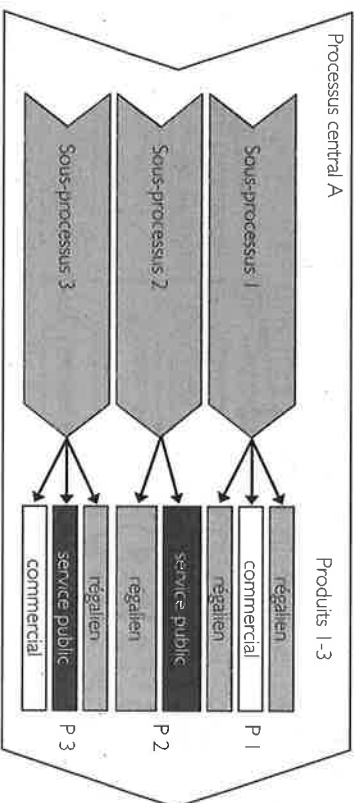
Figure 5.11

La combinaison
avec la
complexité

categorisation permet de déterminer avec précision les parts aux domaines de prestations de l'institution publique, allant jusqu'à la répartition par poste individuel de coûts dans la comptabilité analytique. La figure 5.12 montre une répartition en trois domaines de prestations régaliens ne pouvant être réalisés par couverture des coûts et devant être financés par la politique afin que l'Etat puisse les offrir. Citons à titre d'exemples la création d'un réseau de points fixes pour la mensuration nationale, l'adhésion à des organisations internationales ou encore l'entretien d'une armée pour la défense nationale.

Les prestations relevant d'un service public sont généralement à disposition de la population sur l'ensemble du territoire et à un prix égal. Elles sont financées par le biais de taxes et produites par l'administration sur mandat de la politique. En cas de variation de la demande, le politique décide d'une éventuelle adaptation de l'offre. Les prestations commerciales sont proposées en fonction de la demande et couvrent entièrement les coûts. Ces prestations nécessitent les mêmes ressources que les deux autres catégories, et elles conservent un lien étroit avec les tâches fondamentales de l'institution publique (cf. étude de cas sur l'Office fédéral de topographie).

Structuration de processus par domaines de produits ou de prestations.



- Quelles sont les personnes qui communiquent le plus et échantillent le plus d'informations?
- Quels sous-processus recourent aux mêmes ressources (en matière de personnel, de moyens matériels et financiers)?
- Quels domaines d'activités sont sous la responsabilité d'une même personne ou des groupes de personnes?
- Les personnes impliquées dans le sous-processus maîtrisent-elles une partie ou toutes les tâches du sous-processus?

L'objectif de la structuration des processus est de réduire le nombre d'interfaces au sein du processus de prestations. Le besoin de coordination entre les collaborateurs travaillant au sein d'un même processus est donc réduit. Le vrai instrument de coordination au sein d'un sous-processus est finalement l'autocoordination entre les collaborateurs au processus (voir Beal Gobel 2006: 368ss).

5.4.3.3 Les porteurs de processus

L'organisation par processus influe fortement l'organisation du travail au sein des processus. L'augmentation de marge de manœuvre pour chaque collaborateur grâce à l'organisation du travail en équipes en est la caractéristique principale (cf. encadré pratique n° 15 ci-après). Les activités au sein du processus sont pilotées par des managers de processus (« *process owners* ») et réalisées par les équipes (*teams*) du processus (fig. 5.13 et Osterloh/Frost 2006: 113ss).

Les porteurs de processus au sein d'un processus central.

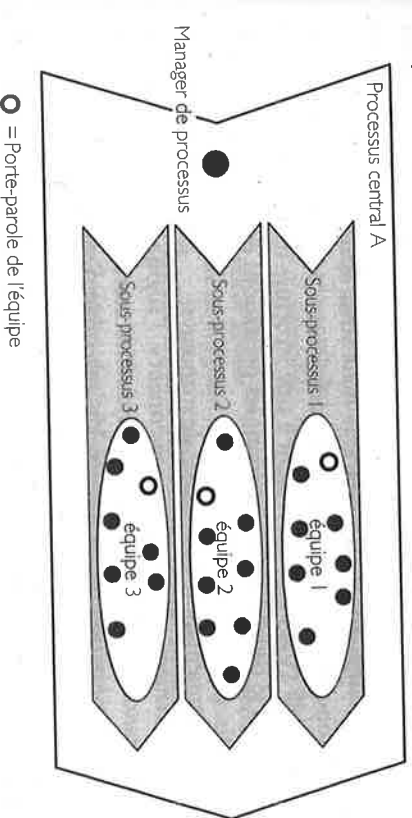


Figure 5.13

La réduction des interfaces

L'analyse des domaines de prestations

La structuration par processus est souvent difficile à mettre en pratique dans des institutions publiques car leurs structures croissent et ne sont pas forcément aménagées selon des principes volontairement choisis. C'est pourquoi une analyse préalable des domaines de prestations s'impose. A cette fin, les questions suivantes peuvent servir de référence:

- Quelles sous-activités du processus central devraient être regroupées?
- Quelles étapes de travail contribuent au même output?
- Les sous-processus, une fois regroupés, sont-ils utiles aux citoyens, aux clients ou à la politique?

Le manager du processus est responsable de l'ensemble de la chaîne de prestations d'un processus central ainsi que des collaborateurs y travaillant.

Le manager du processus

Une personne responsable pour un sous-processus peut être nommée, ce qui crée une relation hiérarchique normale avec les responsabilités attachées, comme c'est le cas pour d'autres formes d'organisation. Dans une organisation par équipe le responsable de sous-processus n'a pas, en tant que porte-parole, de position formellement supérieure aux autres membres de l'équipe. Le manager de processus est compétent pour la coordination réciproque des sous-processus ainsi que pour les domaines de tâches supérieures.

La différence majeure avec une structure par sections réside en l'équipe de processus responsable de certains sous-processus.

« Le travail en équipe est une conséquence logique de l'orientation vers les processus, en ce sens que les domaines de tâches (processus) les plus importants, souvent reliés entre eux, ne peuvent être maîtrisés par une seule personne. » (Beal/Göbel 2006: 416s.)

On accorde au travail en équipe une importance croissante (voir Scholz 2000: 849ss). Une équipe se caractérise par des différences de capacités, divers degrés de spécialisation et un but commun. Au sein de l'équipe de processus n'existe pas d'ordre hiérarchique. Il arrive tout au plus qu'un porte-parole représente l'équipe à l'extérieur. Contrairement au groupe de travail, l'équipe connaît un niveau élevé de cohésion et de disposition à coopérer. Deux éléments caractérisent avant tout l'équipe de processus (voir Beal/Göbel 2006: 416ss; Osterloh/Frost 2006: 113ss et Ulich 2005: 215ss):

- La proximité avec le client
 - Pour autant que cela soit possible, toutes les équipes et leurs membres devraient être en contact avec le client. Le contact peut avoir lieu lors de l'échange direct de prestations mais aussi lorsque l'équipe assume des fonctions de management des déficiences, des fonctions de services etc. Cela s'oppose radicalement à une structure de division du travail où seul le collaborateur remettant les prestations est en contact avec le client.
 - Une augmentation de la marge de manœuvre
- Actuellement nommée « empowerment », l'augmentation de la marge de manœuvre par des équipes à l'autonomie accrue est une conséquence de l'organisation par processus. Un ensemble d'activités exigeantes et le traitement complet par un groupe impliquent une vraie délégation de tâches, de responsabilités et de compétences. D'une part la marge d'activité du collaborateur est élargie (*job enlargement*), d'autre part l'accroissement de la marge de décision et d'aménagement conduit à une véritable délégation (*job enrichment*). L'accès aux informations nécessaires doit être assuré, et simplifié par les techniques informa-

tiques actuelles. La fonction de contrôle revient avant tout à l'équipe elle-même, sous la forme d'un autocontrôle.

Dans l'ensemble, retenons que le développement d'une organisation purement par processus représente un projet de grande envergure pour une institution publique (cf. étude de cas sur l'Office fédéral de topographie). Ce changement de structure et de processus n'est pas un acte uniquement formel-organisationnel, mais il exige de nouvelles capacités et comportements comme les transmettent les activités de développement du personnel et de l'organisation. La pensée orientée client et produit à atteindre est reliée d'une part à une réorientation complète de tous les domaines d'activités. D'autre part l'organisation de travail orientée vers l'équipe réclame une délégation étendue ainsi qu'un abandon du principe actuel hiérarchique et de la répartition du travail. Il en résulte un aplatissement des constructions hiérarchiques. Pour conclure, nous présentons les avantages et inconvénients de l'organisation par processus.

Avantages et inconvénients de l'organisation par processus.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Processus de prestations plus rapides, • Procédés accélérés en surmontant la dominance des fonctions et en réduisant le temps mort dans les activités administratives • Réduction des interfaces • Réduction de la complexité en se limitant à quelques processus centraux • Orientation stratégique et vers le client • Augmentation de la capacité à innover en intégrant la perspective du client • Réduction des coûts par concentration sur les activités centrales et externalisation ; suppression de processus secondaires ne créant pas de valeur ajoutée • Amélioration de la qualité en intégrant la perspective du client 	<ul style="list-style-type: none"> • Négligence de la promotion permanente des compétences et du savoir de spécialiste • Risque d'une orientation client trop poussée contrairement à l'orientation vers les ressources dans le secteur étatique • Risque d'un double traitement des dossiers clients à cause de <i>process-owners</i> différents • Suradministration lors de l'optimisation des processus jusque dans le moindre détail • Aplatissement trop marqué de la hiérarchie pouvant créer des conflits • Danger d'une orientation processus sans reprise conséquente de la structure en équipe

L'organisation par processus a des conséquences tout aussi importantes sur les systèmes d'incitation en tant que partie intégrante de la gestion des ressources humaines. Les systèmes d'incitation orientés vers la stratégie, vers l'équipe et vers les capacités sont une conséquence logique de cette forme d'organisation. Et cela contrairement aux systèmes de rémunération du secteur public orientés vers l'individu qui se sont répandus ces dernières années (cf. chap. 6).

Une réorientation complète

Tableau 5.11

Les systèmes d'incitation



Wolfgang Kärcher
Directeur du secteur
« employeurs » de
l'Agence allemande
sur l'emploi
(Iteibronn)

Encadré pratique n° 15 : De l'Office fédéral pour l'emploi au prestataire moderne de services

L'agence allemande pour l'emploi, succédant à l'Office fédéral pour l'emploi, a été ces dernières années l'objet de plusieurs processus de réformes. Au premier abord, il semble que la seconde réforme majeure, résultant de décisions politiques, remette en question les changements intervenus auparavant sous le titre « *Arbeitsamt 2000* » (Office pour l'emploi 2000). Un regard plus attentif révèle qu'une sévère réorientation a eu lieu. La preuve en est que les étapes réformatrices précédentes ont préparé sous plusieurs aspects le terrain pour la mise en place du « centre-clientèle de l'avenir », qui a redessiné l'image de l'assurance chômage et du service de placement en Allemagne.

1. Qu'était le projet de l'Office pour l'emploi 2000 ?

La réforme intitulée « Office pour l'emploi 2000 » avait pour but de casser l'organisation divisionnelle en place depuis plusieurs décennies (service des placements, octroi de prestations, conseil professionnel, administration interne). Le but était un travail d'équipe impliquant les collaborateurs dans l'aménagement des processus. Au sein des équipes, il n'y avait pas de hiérarchie formelle. Toutes les prestations clients étaient fournies par une seule main. Le chef d'équipe agissait en dehors de son équipe. Il dirigeait plusieurs équipes et n'avait pas de travaux opérationnels à exécuter. Les buts de la réforme étaient multiples : orientation services, efficacité, efficience et orientation collaborateurs. Les objectifs de chaque équipe étaient convenus dans le cadre d'un dialogue nuancé.

Des accompagnateurs formés spécialement pour le développement organisationnel furent recrutés au sein des offices pour l'emploi et chargés de l'introduction de la nouvelle forme organisationnelle qui devait durer plusieurs mois. Leur tâche consistait à préparer les cadres supérieurs à leur nouveau rôle et à accompagner l'ensemble du processus de réorganisation dans l'Office pour l'emploi. Tous les collaborateurs ont bénéficié de plusieurs journées de formation au travail orienté équipe.

2. De l'Office pour l'emploi 2000 à l'Agence de l'emploi

La décision politique d'interrompre le processus de réforme de l'Office pour l'emploi 2000 toucha les offices à des stades de développement divers. Alors que certains offices travaillaient déjà selon la nouvelle forme organisationnelle et qu'ils avaient introduit les structures orientées équipes avec les organes respectifs, les cercles de qualité, etc., d'autres furent tirés du processus de réforme quand d'autres encore en étaient toujours au stade initial de l'organisation en divisions.

Partant de la décision du gouvernement fédéral de mettre à l'épreuve la politique du marché du travail par la commission « services modernes sur le marché du travail », dite « commission Hartz », tous les processus opérationnels ont été examinés selon des critères d'économicité et d'efficacité ainsi que le conseille cette commission et selon la décision du gouvernement fédéral (loi pour des services modernes sur le marché du travail « Hartz I-IV »). Selon le principe de promotion et d'exigence, et le catalogue de services qui en découle, les tâches de l'organisation ont été attribuées via des processus élaborés dans plus de 25 groupes de travail avec le concours d'entreprises en conseil réputées dans le domaine économique. L'objectif était de garantir une qualité unique de services dans toutes les agences, grâce à la standardisation des processus. Des résultats

obtenus par les groupes de projet – pour autant qu'ils aient été repris par la direction de l'agence fédérale du travail – se déduisent des exigences de qualification des collaborateurs et les structures organisationnelles de la nouvelle agence pour l'emploi. Ces nouvelles structures se sont entre-temps implantées dans toute l'Allemagne. La création de centres de services, placés comme des bases, a nettement optimisé les possibilités de joindre les agences par téléphone.

3. Résumé

Durant le processus de réforme, il s'est avéré que les agences, qui avaient saisi l'opportunité de réformer leur ancienne structure, de préparer leurs collaborateurs au travail orienté équipe et à la responsabilité claire des résultats de l'équipe, possédaient un net avantage sur celles qui étaient restées rivées à leurs anciennes structures. Les agences faisant partie de l'Office pour l'emploi 2000 qui ont pris sur elles la volonté de se réformer, ont profité de l'expérience de réforme des collaborateurs, de leur flexibilité face à de nouvelles tâches et de leur capacité d'apporter leur savoir dans l'aménagement de nouveaux processus.

Etude de cas : D'une organisation divisionnelle à une organisation par processus dans l'Office fédéral de topographie

1. La situation initiale

L'Office fédéral de topographie swisstopo de l'administration fédérale suisse est responsable de la mensuration nationale, de la réalisation de cartes pour l'ensemble du pays, de la mensuration officielle ainsi que du domaine Coordination, services et informations géographiques (COSIG). Cet office à fort caractère commercial, par le fait qu'il a ses propres sections de production et de distribution, a reconnu dès 1993 que la liberté entrepreneuriale dont il disposait au sein de l'administration centrale était trop limitée. La tension entre les exigences croissantes des clients et les contraintes du marché avec la concurrence privée dans le domaine de l'établissement des cartes, les évolutions technologiques rapides, la baisse des commandes du Département de la défense tout comme la pression politique de privatisation et de transparence ont contraint la direction de l'office à agir. Pour cette raison, la direction de l'office classique participa au groupe de travail des directeurs d'office ayant pour titre « une marge de manœuvre élargie » et mit en place, à cette époque déjà, des cours de formation pour les équipes. Le projet de « direction par mandat de prestations et enveloppe budgétaire », lancé en 1995 et mis en place en 1997, apporta, en plus de nouveaux instruments de pilotage, un aménagement des structures organisationnelles. Ce processus de développement dans l'Office fédéral de topographie est illustré ci-après.

2. Le changement de structure dans l'Office fédéral de topographie

Depuis la mise en œuvre du projet de direction par mandats de prestations et enveloppe budgétaire, appuyé par l'Office fédéral du personnel OPFER, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et un conseiller externe, la restructuration a joué un rôle majeur dans le processus de changement. Partant de l'organisation divisionnelle, une structure de processus a été réalisée au début de l'année 2000 en passant par l'introduction d'une organisation matricielle.

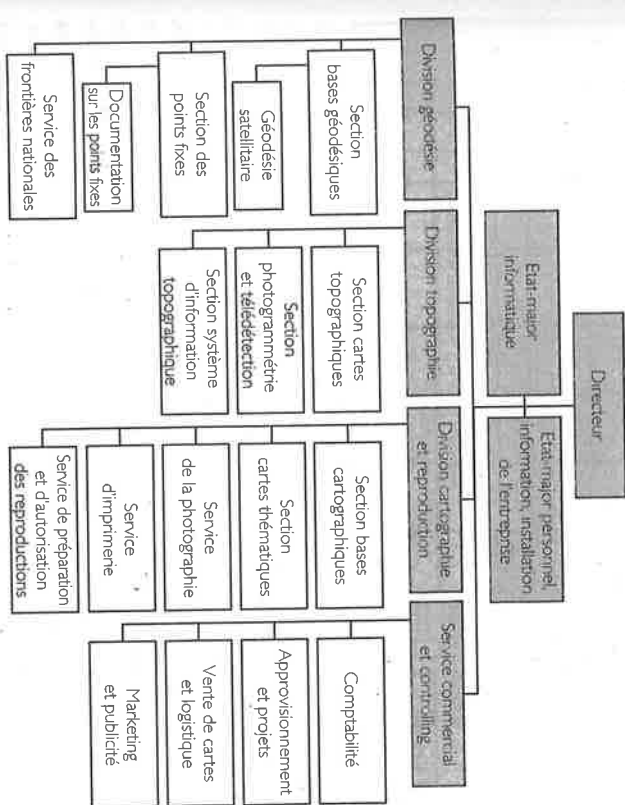
De l'organisation divisionnelle à la matrice

L'organisation divisionnelle en place avant 1996 était déjà le résultat de plusieurs processus de changement (fig. 1). L'exigence centrale du projet de direction par mandat de prestations et enveloppe budgétaire de s'orienter davantage vers les clients et les résultats réclamait un changement dans la pensée. Jusqu'alors l'accent était mis sur une production professionnellement et qualitativement impeccable de cartes du pays. Dans ce sens l'œuvre cartographique de swisstopo est, au niveau international, unique en son genre.

L'organisation matricielle offrait à ce moment-là une solution adéquate pour améliorer l'orientation clients et produits ; elle fut introduite au début du programme de direction par mandat de prestations et enveloppe budgétaire en 1997. Les divisions de cette organisation furent par la suite intégrées avec les groupes de produits nouvellement créés dans une structure commune bidimensionnelle. Les sections de production conservèrent leurs responsabilités quant au savoir-faire et aux capacités de production. Les responsables des groupes de produits et les managers de produits furent chargés de l'aménagement et du pilotage des produits. Si ces derniers décidaient de l'output

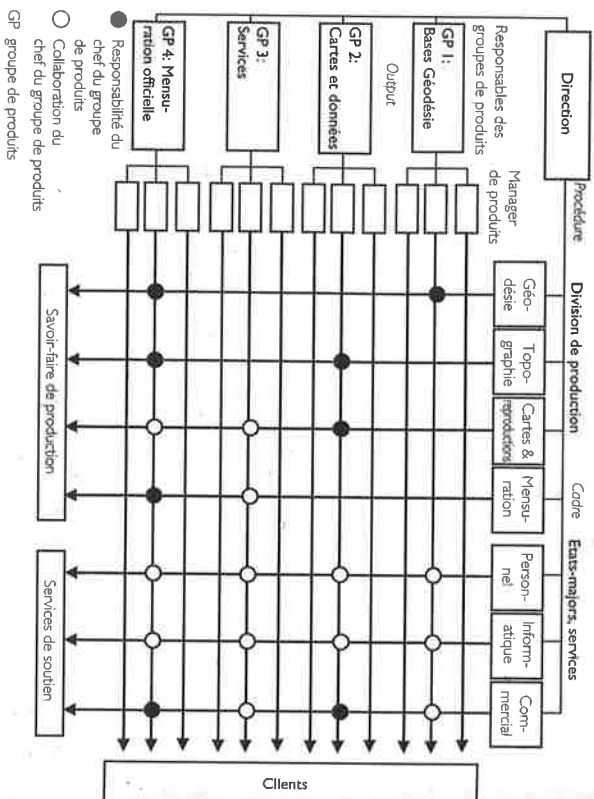
à fournir (« quoi »), les divisions de production étaient compétentes pour ce qui était des solutions de procédures et de la méthode (« comment »). Les états-majors du personnel, de l'informatique et du service commercial (finances, marketing, controlling et logistique) étaient conservés et garantissent les conditions cadres pour la direction de l'établissement. Les interfaces entre les deux dimensions de la matrice se différenciaient selon les critères de responsabilité et de collaboration (fig. 2).

Figure 1 : La forme organisationnelle divisionnelle de swisstopo jusqu'en 1997.



En fin de compte une séparation nette des compétences entre les divisions de production et les responsables des groupes de produits a été délibérément évitée. D'une part en confiant à une seule et même personne les postes de supérieurs de division et de groupe de produits, ce qui empêcha la séparation des compétences que prévoyaient l'organisation matricielle et les processus constructifs respectifs de négociation et de recherche d'objectifs. D'autre part la responsabilité des ressources pour les finances et le personnel demeura encore l'affaire des divisions de production, ce qui unissait les chefs de produits dans leur tâche fondamentale de détermination de l'output. Cette répartition sur divers postes de tâches, compétences et responsabilités allant de pair, elle empêcha finalement un bon fonctionnement de la matrice dans swisstopo. Mais ces défauts étaient volontairement acceptés. D'une part, pour des raisons de capacités, d'autre part car ce n'est que de cette manière que la structure de groupes de produits – nécessaire au programme de réforme de direction par mandat de prestations et enveloppe budgétaire – pouvait être rapidement intégrée dans la structure, sans forte réorganisation. En janvier 1999, la direction fédérale des mensurations devait encore être intégrée à swisstopo ce qui allait marquer le début d'un changement généralisé de la structure en une organisation par processus.

Figure 2: L'organisation matricielle de swisstopo de 1997 à 2000.



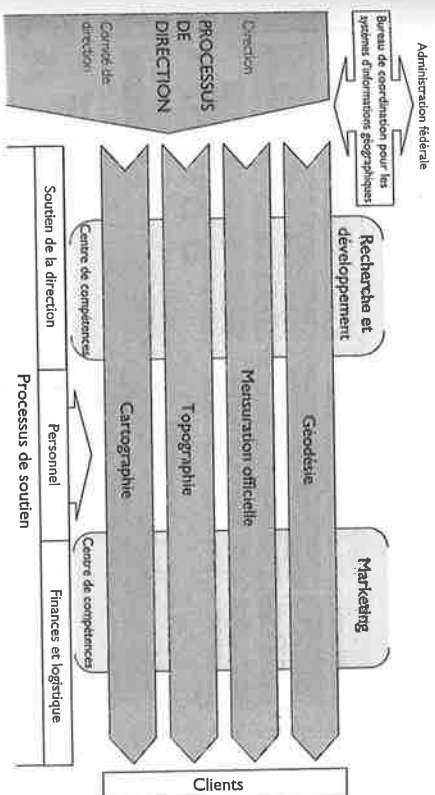
L'évaluation des mesures de réformes chez swisstopo, effectuée par leurs auteurs, explicite les diverses expériences faites par les responsables de l'office. Lors de l'enquête de 1999 auprès de chaque collaborateur de l'office, seul un quart relatait que le changement organisationnel leur créait plus de marge de manœuvre. Septante-trois pour-cent des personnes interrogées disent le contraire. Ce qui augmenta le plus furent les discussions matérielles et de coordination ce que 38 personnes ou 58% constataient. Nonante-trois pour-cent dirent au contraire que les processus de décision n'étaient pas plus rapides. On peut conclure que l'augmentation des entretiens de coordination ne servit pas à la prise de décision. Au final, le changement organisationnel fut majoritairement critiqué (voir Thom *et al.* 1999 : 438 et Ritz 2003a).

L'exemple montre qu'une délimitation claire des compétences ainsi qu'une séparation préalable nette entre les divisions de production et les fonctions de soutien et transversales décident en grande partie du succès d'une organisation matricielle. Ce n'est qu'après de telles étapes que le règlement de conflits, prévus au sein de la matrice, peut avoir lieu de manière positive.

L'organisation par processus de swisstopo

Au premier janvier 2000, la structure existante avec divisions et sections, que l'on retrouve habituellement dans l'administration fédérale, a été supprimée dans le cadre du projet de réorganisation. Celle-ci est la dernière étape du projet de direction par mandats de prestations et développe budgétaire chez swisstopo. Le changement de direction de l'office et la révision de la stratégie et du mandat de prestations furent à l'origine du projet. Une intégration optimale de la direction de la mensuration officielle était en outre visée. La nouvelle orientation processus se base sur les quatre groupes initiaux de produits de swisstopo (fig. 3).

Figure 3: L'organisation par processus de swisstopo dès janvier 2000.



Par rapport à l'organisation matricielle en vigueur auparavant, les responsabilités de la production et des produits ont été réunies. Les chefs de processus ont ainsi la compétence en matière de l'allocation de ressources nécessaire pour déterminer l'output. Le centre de compétences de la recherche et du développement est un atelier de savoir pour l'avenir, assurant un travail de base de qualité élevée. Le centre de compétences marketing devrait être agrandi pour obtenir à long terme une nouvelle compétence clé de swisstopo et développer l'orientation clients ; les groupes de clients seraient traités spécifiquement par un *management Key account*. Ces deux centres de compétences se composent de collaborateurs qui ont également, excepté le chef du centre, une fonction dans les processus centraux. Un changement eut également lieu dans les fonctions de soutien (processus de support) qui étaient jusqu'alors organisés de manière moins efficace que les domaines de tâches de l'office fédéral, apportant de la valeur ajoutée. Les responsables de tâches de soutien avaient auparavant (dans leur cahier des charges) des tâches qui ne leur étaient pas propres (par exemple le chef du personnel s'occupait de l'infrastructure). A présent les domaines de compétences sont clairement séparés, correspondant chacun à des qualifications. Le bureau de coordination pour les systèmes d'informations géographiques a une fonction transversale pour l'ensemble de l'administration fédérale en ce domaine.

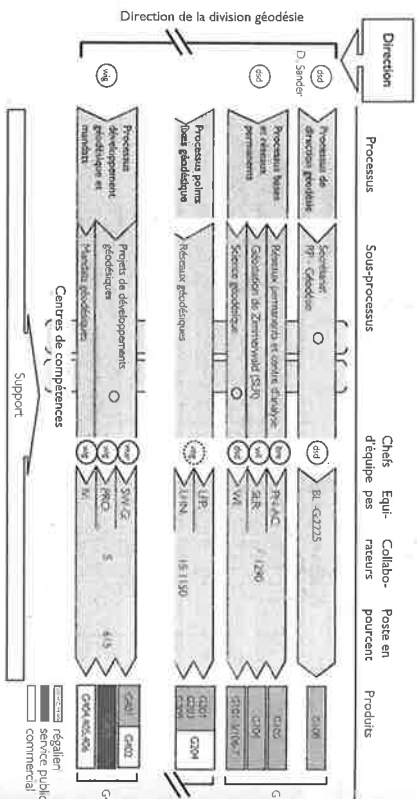
Tous les processus centraux sont fractionnés en processus, sous-processus et équipes. Chaque activité des sous-processus crée un produit ou la partie d'un produit dont la saisie du temps de travail et le poste de coûts sont reportés dans la comptabilité analytique (fig. 4).

D'après le directeur de l'Office, un des plus grands facteurs de succès de tout le processus de réforme chez swisstopo réside dans le développement précoce des équipes, débuté avec la direction et poursuivi avec les autres cadres. Cette démarche a été suivie de manière conséquente dans la nouvelle organisation de processus ; des équipes indépendantes de processus ayant la responsabilité de tous les sous-processus.

3. Les résultats de la réorganisation

D'après la direction de l'Office, l'adoption d'une organisation par processus a apporté les améliorations suivantes (voir Gerber/Dietrich 2000) :

Figure 4: L'organisation par processus du processus central (extrait).



- Le mandat de prestations du Conseil fédéral structuré en fonction des groupes de produits se reflète dans la structure de l'organisation; la responsabilité d'atteinte des objectifs peut être clairement attribuée.
- Des accords de niveau de service (*service level agreements*) en matière de délais, de qualité et de quantité règlent les interfaces critiques entre les processus centraux.
- Les moyens personnels et financiers sont aux mains des responsables des groupes de produits ou des processus centraux; pour les prestations des domaines de support, des conventions claires de prestations sont prévues.
- L'orientation production qui dominait jusqu'à présent laissera en partie la place à une orientation client encore plus marquée.

- Les enseignements suivants peuvent être retenus du processus de réorganisation: L'introduction d'une organisation par processus doit être comprise comme une étape de l'ensemble du processus de changement. Le développement d'une orientation stratégique – en particulier la définition des produits, l'identification des clients et des compétences propres à l'organisation – doit précéder l'aménagement des processus et des structures.
- En constituant les équipes de projet, il faut porter l'attention sur une participation adéquate; les cadres et spécialistes devront s'occuper de la mise en place. Les représentants du personnel doivent déjà être impliqués dans la phase de conception.
- L'organisation par processus doit être aménagée, portée et par la suite vécue par les membres de l'organisation. D'éventuels conseillers externes doivent seulement avoir un rôle de soutien.

Le changement de structure chez swisstopo était un processus en plusieurs étapes qui, malgré la solution provisoire d'une organisation matricielle, conduisit vers un objectif clair. C'est selon la direction de l'Office et le constat établi par les évaluateurs certainement le résultat d'une politique de réforme transparente, participative et orientée vers un objectif.

Chapitre 6

LA DIRECTION ET LA PROMOTION PAR UN MANAGEMENT ÉTENDU DES RESSOURCES HUMAINES