

Approche organisationnelle

Christine Musselin

► **To cite this version:**

Christine Musselin. Approche organisationnelle. Laurie Boussaguet; Sophie Jacquot; Pauline Ravinet. Dictionnaire des politiques publiques, Presses de Sciences Po, 2004. hal-03117500

HAL Id: hal-03117500

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03117500>

Submitted on 21 Jan 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'approche organisationnelle

Christine Musselin

Centre de Sociologie des organisations (Sciences Po – CNRS)

19 rue Amélie 75007 Paris

La notion d'approche organisationnelle fait référence aussi bien à une posture, c'est-à-dire à une manière d'appréhender l'action publique et de définir les objets à étudier, qu'à une méthodologie et à une approche théorique particulière.

En tant que posture, elle se distingue des travaux sur l'intervention de l'Etat et sur le travail gouvernemental qui se focalisent sur les politiques publiques et plus encore sur la décision publique. Elle invite à considérer l'action publique dans son ensemble, autrement dit à ne pas réduire celle-ci aux programmes ayant un contenu, une orientation normative et une dimension coercitive en vue de la résolution de problèmes particuliers sur un secteur donné, mais à la traquer, à la déceler et à la révéler telle qu'elle se donne à voir dans le travail quotidien, plus routinier, plus « ordinaire » des acteurs engagés dans sa mise en œuvre pratique et dans les relations qu'ils entretiennent entre eux. Ainsi, et pour prendre un exemple concret, une approche organisationnelle de l'action publique sur l'enseignement supérieur privilégiera l'étude des modes de fonctionnement des directions chargées de l'enseignement supérieur au sein du ministère et leurs relations avec les universités, sur l'étude d'une des multiples réformes que les divers gouvernements ont engagées sur ce domaine. Dans une certaine mesure, cette posture recoupe les oppositions traditionnelles entre activités de réforme et routines quotidiennes, entre changement et stabilité, entre décision et action. Mais elle permet aussi de les dépasser en accordant une réelle importance aux espaces institutionnels au sein desquels les décisions publiques prennent forme, en refusant de limiter l'intervention de l'Etat à ces manifestations (souvent médiatisées) qu'on appelle des politiques, et en invitant à s'interroger sur les articulations existant entre l'action « quotidienne » et la réforme.

Cette posture a une longue tradition qui s'enracine dans les études internes des administrations, privées ou publiques, qui ont mis à jour les limites de l'idéal-type de la bureaucratie wébérienne. Nombre d'auteurs américains ont alimenté cette thématique. Ainsi, Robert K. Merton (1940), a analysé les dysfonctionnements et les comportements ritualistes que suscitent des organisations basées sur le formalisme, l'impersonnalité et l'expertise, mais aussi les cercles vicieux qui s'y développent. Philip Selznick (1949) a étudié la *Tennessee Valley Authority* et souligné les effets de la spécialisation des rôles et l'importance des mécanismes de cooptation dans la relation que ce dispositif organisationnel d'action publique entretenait avec son environnement. Mais il faut aussi citer Alvin Gouldner (1954) qui, observant le processus de bureaucratisation introduit par une nouvelle équipe dirigeante dans une mine de gypse, a mis en évidence les « fonctions latentes » des règles bureaucratiques et leur capacité à réduire les tensions entre les personnes.

En France, c'est Michel Crozier (1964) qui a le premier adopté cette posture pour disséquer le fonctionnement de grandes organisations publiques. Il a ainsi favorisé le développement d'un courant de recherches abordant l'action publique administrative française par la compréhension de ses processus internes et de ses relations à ses environnements. Cette perspective organisationnelle a alors servi de soutien à une réflexion plus globale sur le système administratif et politique français (cf. notamment l'ouvrage de P. Grémion, 1975).

Si dans les années quatre-vingt, l'importation en France du courant de l'analyse des politiques publiques a détourné certains analystes des activités administratives vers les réformes, l'approche de l'action gouvernementale et étatique « par le bas » et par le travail de ceux qui au quotidien « incarnent l'Etat » a conservé toute sa vitalité. D'un côté, elle a été enrichie par des regards croisés comme celui que propose P. Lascoumes (1990) en introduisant la dimension juridique dans les approches organisationnelles et en montrant l'importance des règles secondaires d'application (« principes pratiques développés par les agents publics pour assurer (...) l'adaptation des règles étatiques ») dans l'activité des organisations administratives. De l'autre, on assiste à la multiplication des recherches qui appréhendent l'action publique et ses transformations à travers les pratiques des agents en relation avec le public (Warin 1993a et 1993b), saisissent sa modernisation par l'usager (Weller 1998) et explorent sa complexité en examinant « les deux corps du guichetier », simultanément individu concret et agent d'accueil (Dubois 1999).

L'approche organisationnelle (appelée aussi « analyse stratégique » ou « sociologie de l'action organisée ») désigne par ailleurs aussi **une méthodologie et des concepts** bien particuliers qui ont été développés par le groupe constitué autour de Michel Crozier et qui ont été formalisés dans *L'acteur et le système*, publié en 1977 par Michel Crozier et Erhard Friedberg, puis dans *Le pouvoir et la règle*, ouvrage d'Erhard Friedberg paru en 1993.

Il s'agit alors de se doter des outils d'analyse et d'interprétation permettant de comprendre ce qui rend possible la coopération entre des acteurs (individuels ou collectifs) et les processus par lesquels une situation d'interactions se stabilise eux. L'analyste doit identifier les arrangements que les acteurs ont développés et à partir desquels ils produisent et entretiennent des modes de fonctionnement collectifs (appelés aussi des jeux).

Deux traits permettent de caractériser cette approche.

Premièrement, elle accorde une place prépondérante aux acteurs et donne ainsi priorité à « l'agency » sur les structures. Ces dernières, qu'elles soient institutionnelles, sociales ou cognitives, ne sont toutefois pas ignorées : elles exercent une action contraignante sur les acteurs. Mais ceux-ci en retour jouent avec elles, cherchent à les détourner, à les contourner, bref à conserver, voire à accroître leur marge de manœuvre. Cette (relative) autonomie s'exprimant dans leurs comportements, c'est par conséquent des comportements que doit partir l'analyste pour repérer les marges d'action mais aussi pour comprendre leurs sens, pour découvrir les « bonnes raisons » qui font que les acteurs se comportent comme ils se comportent et mettre à jour la rationalité limitée (March et Simon 1958) qui les anime. [Ainsi, il n'y a qu'en se « mettant à la place » du chauffeur livreur qui bloque la circulation pour décharger et se moque des automobilistes massés derrière son camion que l'on peut comprendre les « bonnes raisons » qu'il a de contrevenir au code de la route.](#)

Les formes de rationalité qu'admet cette approche organisationnelle sont plurielles. La rationalité est : instrumentale, quand les acteurs cherchent à défendre leurs intérêts ; axiologique quand elle peut être associée à des valeurs et à des normes ; cognitive quand elle dépend de la perception que les acteurs ont de leur situation, mais aussi de leurs expériences passées, ou de leurs connaissances ; institutionnelle quand elle est influencée par les structures formelles et les règles qui concourent à contraindre les comportements. Selon les cas, une dimension peut prévaloir sur les autres, mais il est bien souvent illusoire de vouloir les démêler tant elles sont imbriquées (Friedberg 2000) et tendent à se conforter. [Comment](#)

dénouer dans les relations cordiales que tel agent commercial de la poste noue avec certains de ses clients ce qui relève de l'affectif (proximité avec telle catégorie sociale par exemple) et ce qui relève du marchand (entretenir de bonnes relations afin de garder un client) ?

La centralité des acteurs se traduit enfin par une attention particulière portée au repérage et à la caractérisation des interactions qu'ils entretiennent entre eux. Comprendre ces relations permet en effet de révéler l'exercice du pouvoir qui s'y joue. On observe alors des formes de dépendance, voire de violence quand les rapports de force sont particulièrement inégaux, des mécanismes de coopération stabilisés et réciproques fondés sur des négociations ou des marchandages, des alliances ou à des coalitions dominantes quand les relations reposent sur des échanges équilibrés. La mise en évidence de la structure relationnelle de pouvoir permet de voir sur quoi se négocient les comportements et les modes de fonctionnement collectifs.

Deuxièmement, cette approche privilégie les raisonnements inductifs basés sur des résultats empiriques et produit des théories fondées (*grounded theory*, cf. Glaser et Strauss 1967), c'est-à-dire « un cadre interprétatif qui se construit à partir du vécu des acteurs de l'espace d'action considéré » (Friedberg 1993, p. 305). Ainsi, les enquêtes ne sont-elles pas conçues comme des dispositifs permettant de vérifier (pour les infirmer ou les confirmer) des hypothèses formulées en amont : elles visent à utiliser le terrain pour découvrir les modes de fonctionnement collectifs à l'œuvre et leurs fondements. Ce travail empirique, qui repose essentiellement sur des entretiens menés avec les acteurs concernés, s'appuie sur les postulats méthodologiques forts présentés plus haut (des acteurs rationnels disposant de marges de manœuvre et exerçant du pouvoir les uns sur les autres) et les mobilise comme des outils heuristiques permettant de produire de la connaissance sur l'objet étudié mais aussi, simultanément, de révéler des questionnements théoriques pertinents. **Pour ne prendre qu'un exemple, pour la recherche que nous avons menée sur l'introduction de contrats quadriennaux entre le ministère et les universités, nous n'avons pas a priori cherché vérifier l'hypothèse d'un changement de référentiel, de la constitution d'un nouveau réseau d'action publique, du poids des institutions, de l'influence des idées ou des conflits d'intérêts entre les groupes. Il s'est agi plutôt de repérer les mécanismes et les acteurs par lesquels les contrats ont pu être mis en place, d'identifier les phases qui se sont succédées et les moments structurants. Puis une fois ces éléments établis, nous avons pu élaborer une réflexion plus théorique permettant d'éclairer ce processus de changement et de le rendre intelligible (Musselin 2001).**

Ainsi, plutôt que de fixer a priori les questions à poser au terrain et les cadres interprétatifs à convoquer, ce sont les résultats empiriques issus du terrain qui orientent les questionnements et alimentent la réflexion théorique.

Références bibliographiques

- Friedberg (Erhard), « Going beyond the either/or », *Journal for Management and Governance*, 4 (1-2), 2000, pp.35-52.
- Crozier (Michel), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1964.
- Dubois (Vincent), *La vie au guichet - Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999.
- Gouldner (Alvin), *Patterns of Industrial Bureaucracy. A case study of modern factory administration*, New York, The Free Press, 1954.
- Grémion (Pierre), *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1975.

- Lascoumes (Pierre), « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, 40, 1990, p. 43-71.
- Merton (Robert), « Bureaucratic Structure and Personality », *Social Forces*, 18, 1940, p. 560-568.
- Musselin, C. (2001) : *La longue marche des universités françaises*, Paris, P.U.F.
- Selznick (Philip), *TVA and the Grass-roots*, Berkeley, University of California Press, 1949.
- Warin (Philippe), « Les relations de service comme régulation », *Revue Française de Sociologie*, 34 (1), 1993a, p. 69-95.
- Warin (Philippe), « Vers une évaluation des services publics par les usagers », *Sociologie du Travail*, 35 (3), 1993b, p. 309-331.
- Weller (Jean-Marc), « La modernisation des services publics par l'utilisateur: une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, 40 (3), 1998, p.365-392.

Bibliographie générale

- Crozier (Michel), Friedberg (Erhard), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.
- Friedberg (Erhard), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993.
- Glaser (Barney), Strauss (Anselm), *The discovery of Grounded Theory. Strategies for qualitative research*, Chicago, Aldine, 1967.
- March (James), Simon (Herbert), *Organizations*, New York, Wiley, 1958 (traduction française *Les organisations*, Paris, Dunod, 1965).

Mots-clé Index

Acteurs
Bureaucratie
Comportement
Interaction
Organisation
Pouvoir
Rationalité
Règle
Relation
Structures