

Cahier de recherche du Cergo

2007-04

La coordination des systèmes multiorganisationnels de santé et de services sociaux

Alain Dupuis, Télug UQAM



2007

Énap et Télug

© Alain Dupuis, 2007.

La série des Cahiers de recherche du Centre de recherche sur la gouvernance vise à diffuser des travaux empiriques ou théoriques sur la gouvernance sociopolitique, socioéconomique et organisationnelle.

Le Centre de recherche sur la gouvernance (Cergo) a été fondé en 2003 par l'Énap et la Téléq. En 2004, il a obtenu un financement majeur de la part d'Hydro-Québec pour réaliser un programme de recherche sur la gouvernance des entreprises publiques et l'intérêt général.

ISBN- 13 : 978-2-923573-33-5 (version imprimée)

ISBN- 13 : 978-2-923573-34-2 (PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2007

Introduction

Dans cet article, je conteste la valeur du cadre d'interprétation qui nous fait voir automatiquement des « problèmes » de coordination dans les systèmes multiorganisationnels décentralisés de services humains, et plus particulièrement dans les systèmes de santé et de services sociaux. L'absence d'une autorité centrale et d'une ligne hiérarchique n'indique pas nécessairement qu'il y a un déficit de coordination important, encore moins que la coordination pourra être améliorée si on « intègre » le système multiorganisationnel à l'aide de ces mécanismes. Les systèmes multiorganisationnels peuvent avoir des qualités importantes et sous-estimées lorsqu'ils mettent en œuvre des mécanismes de coordination décentralisés et peu formalisés propres aux « réseaux ».

Les systèmes multiorganisationnels et la quête symbolique de coordination

L'abondance des réformes structurelles dans les services sociosanitaires ne doit pas masquer notre ignorance des moyens les plus appropriés pour en améliorer l'organisation. La tendance depuis les années soixante consiste à étatiser, à fusionner et à intégrer hiérarchiquement les organisations dans une quête symbolique de coordination. Cette quête de coordination et d'intégration n'a toutefois pas de fondements théoriques ou empiriques bien assurés.

Le Québec ne fait que suivre la « mode » nord américaine sur cette question. Il s'agit d'une approche bien ancienne aux États-Unis, comme le rappellent Hambrick et Rog (2000, p. 353) : « *Coordination, of course, is an old issue in the social services arena (with its many near synonyms such as integration, consolidation, cooperation, collaboration, continuum of care, networks, and system* ». C'est aussi ce que soutiennent Dennis, Coccozza et Steadman (1999) :

What is often overlooked is that calls for systems integration are far from new (Yessian, 1995; Kahn & Kamerman, 1992; Agranoff, 1991; Yessian, 1991). Although the names change, the underlying concepts do not. Over the past 30 years, efforts to achieve systems integration have been variously called: community integration, comprehensive services,

comprehensive planning, coordinated services, systems of care, community support services, and continuum of care- to name a few.

Les systèmes multiorganisationnels de production de services publics sont depuis longtemps jugés fragmentés, affaiblis par des chevauchements et des dédoublements, insuffisamment coordonnés, minés par des guerres de clochers, le chaos et le gaspillage (Lindblom, 1965; Chisholm, 1989; Ostrom, 1989; Landau, 1991). Ostrom (1989, p. 29) rappelle cette tendance à présumer que les systèmes multiorganisationnels sont naturellement défectueux :

When a unit of government exercises general authority over the provision of numerous public services, the standard format of administrative surveys includes a diagnostic assessment of pathologies attributed to the proliferation of agencies, the fragmentation of authority, overlapping jurisdictions, and duplication of services. Duplication of services and overlapping jurisdictions are presumed, on prima facie grounds, to be wasteful and inefficient. The proliferation of agencies and the fragmentation of authority are presumed to provoke conflict and create disorder and deadlock.

Landau (1991, p. 6) décrit certains des nombreux défauts attribués à ces systèmes :

Multiorganizational sectors, it is claimed, breed sever problems of coordination. Each unit pursues its own policy, even to the point of system incompatibility. In the aggregate, they enable an easy buckpassing of responsibility. They are costly and uneconomic, and they entail waste through duplication and overlap. The primary property of multiorganizational suboptimality is said to be lack of coordination.

Pour corriger ces défauts présumés, on recommande ou prescrit régulièrement de fusionner ces systèmes multiorganisationnels en une ou en quelques grandes organisations, comme Chisholm (1989, p. 17) le rappelle : « *Historically, the modal response to such pressure for coordination has been to consolidate and integrate formally the separate organizations of the system into a unitary whole, typified by a hierarchical structure of authority and vertical lines of communication* » (voir également Dupuis, Farinas et Demers, 2004).

Si on est prévenu des difficultés qui guettent les fusions, on penchera plutôt pour une « solution » qui fait appel à l'« intégration » des systèmes multiorganisationnels (Shortell *et al.*, 2000). On évoquera, par exemple, l'idée de « réseaux intégrés » de services (Fleury, 2002). Avec l'« intégration », on semble souhaiter réaliser exactement le même objectif qu'avec la fusion, soit éliminer la « fragmentation » et le fonctionnement en « silos » qui nuirait à une offre de service cohérente et « continue », éliminer les chevauchements et les dédoublements qui seraient sources de gaspillage et de confusion, bref mettre de l'« ordre » dans les systèmes multiorganisationnels, comme l'expliquent Dennis, Coccozza et Steadman (1999) : « *The goals of integration are to improve access to comprehensive services and continuity of care; to reduce service duplications, inefficiency, and costs; and to establish greater accountability* ».

Coordination, intégration et réformes structurelles : faux problèmes et mauvaise solution ?

Nous avons pourtant de nombreuses raisons de penser que le « problème » de « manque de coordination » dans les systèmes multiorganisationnels n'est pas aussi réel et criant qu'il n'y paraît. D'abord il existe peu d'études qui documentent les affirmations sur les problèmes ou le manque de coordination allégués et tenus pour acquis par tous ceux qui en discutent. Dans son étude riche et subtile sur la collaboration interorganisationnelle dans les services publics, Bardach (1998, p. 11) affirme candidement que son hypothèse sur l'insuffisance de la coordination relève en grande partie d'une intuition. Cette intuition pourrait se révéler correcte dans certains cas parce que les mécanismes organisationnels bureaucratiques habituellement choisis pour organiser les services sociosanitaires ont pour conséquence de compliquer la coordination en situation de complexité, de changement et d'incertitude. Cette intuition repose toutefois sur le postulat qu'il n'y a pas d'autres mécanismes à l'œuvre que ceux de l'organisation bureaucratique ou mécanique dans les systèmes multiorganisationnels, ce qui doit être démontré dans chaque cas. L'intuition de Bardach vaut en fait pour les solutions bureaucratiques qu'on tente d'imposer aux systèmes multiorganisationnels : les mécanismes organisationnels de la bureaucratie sont plutôt impuissants à faire leur travail de coordination dans les situations de complexité, et ils sont en fait eux-mêmes une source importante de la difficulté de coordination dans ces situations. On pourrait argumenter que c'est parce que, et dans la mesure où on les organise comme des bureaucraties

que les systèmes multiorganisationnels sont nécessairement « fragmentés » comme le soutient Morgan (1999, p. 84) : « la bureaucratisation tend à provoquer des structures de pensée et d'action fragmentaires ». Lorsqu'ils résument le « diagnostic » et le « traitement », Rosenheck *et al.* (2001) font directement référence aux structures administratives classiques :

The literature on systems integration has been based on the premise that agencies with separate funding streams and separate administrative chains of command typically have little incentive to communicate or collaborate with one another, even when they provide complementary services to a common service population (Mechanics 1991). In the absence of such communication they are unlikely to effectively assist complex clients with multiple needs. It has been widely asserted that improved cooperation between such agencies can be fostered by creating more integrated superagencies or contracts in which financial risk is share across several agencies (Mechanic 1991; Goldman, Morrissey, Ridgley, et al. 1992).

Il n'existe à peu près pas de démonstration probante que les réorganisations et réformes structurelles mises en place pour résoudre les problèmes postulés peuvent augmenter en quantité ou en qualité la production de services sociosanitaires, comme nous le rappelle Bardach (1998, p. 16) : « [...] if there is one proposition on which consensus among students of public administration is firm and widespread, it is that reorganization normally produces little value at a very high cost in time, energy, and personal anxiety ». Chisholm (1989, p. 6-8) soutient que c'est particulièrement vrai pour ce type répandu de réforme structurelle qu'est l'intégration verticale et hiérarchique :

The assumed virtues and economies of vertical integration schemes and of efforts to streamline multiorganizational sectors by eliminating duplication and overlap are exaggerated. In fact, they have more to do with bureaucratic politics than with effective performance. Even where such reorganizations are genuinely intended to improve performance, the record indicates the failures; in some cases they have caused considerable damage and brought few benefits [...] Reorganizations in the direction of consolidation and merger, which concentrate authority at the top, have not provided the

advances in coordination or significant improvements in performance expected from them ».

Toutes les réformes structurelles ne visent pas l'intégration formelle, mais ces dernières demeurent de loin les plus importantes, ce qui s'explique par le fait qu'elles découlent naturellement de la pensée courante en administration publique. Dans leur brève recension des écrits sur l'efficacité de l'intégration et de la coordination, Hambrick et Rog (2000, p. 263) concluent que :

These several studies provide useful framework for viewing coordination efforts, but offer mixed messages about their effectiveness. The more formal, systems-level approaches to coordination, though "intuitively appealing" to many who want organized, rational systems (Weisz, Han, & Valeri, 1997), are seriously challenged.

Quant à Rowe, Hoge et Fisk (1998, p. 491), ils concluent à leur tour de façon sceptique vis-à-vis de l'intégration formelle : « *Systems integration has been an elusive goal for planners and policy makers. To date, there is little empirical evidence that, when achieved, it leads to better client outcomes* ».

Il faudrait ajouter qu'à trop mettre l'accent sur les idées de collaboration et de coopération, on perd de vue qu'elles ne sont pas des fins en elles-mêmes. Elles ne sont souhaitables que dans la mesure où elles peuvent contribuer à composer avec les problèmes sociosanitaires, ce qu'il ne faut pas tenir pour acquis. La compétition, l'indifférence mutuelle ou le conflit sont parfois incontournables. Bardach (1998, p. 17) fait une mise en garde de ce type dans l'introduction de son ouvrage sur la collaboration dans les services publics :

Collaboration [...] is not always a good idea. Noncollaborative business as usual might sometimes be even better. Collaboration should be valued only if it produces better organizational performance or lower costs than can be had without it. We should not be impressed by the idea of collaboration per se. That collaboration is nicer sounding than

indifference, conflict, or competition is beside the point. So, too, is the fact that collaboration often makes people feel better than conflict or competition.

Les qualités sous-estimées des systèmes multiorganisationnels

Des travaux théoriques ont sérieusement mis en doute le modèle organisationnel au fondement du diagnostic universel de manque de coordination des systèmes multiorganisationnels (Lindblom, 1965, 1990; Landau, 1969, 1991; Wildavsky, 1987; Ostrom, 1989). Ces travaux ont montré que les systèmes multiorganisationnels ont souvent des qualités et des propriétés difficiles à voir et à apprécier du point de vue du paradigme de l'organisation hiérarchique et « rationnelle » qui semble inspirer les diagnostics de manque de coordination : robustesse et adaptabilité (Landau, 1969, 1991; Bendor, 1985), « scepticisme » organisé et créateur (Wildavsky, 1987), richesse et évolutivité des valeurs, des idéaux et des connaissances intégrées dans le fonctionnement du système (Lindblom, 1965, 1990), entre autres. Landau (1991, p. 7) énumère et défend quelques-unes de ces propriétés :

« Because such a systems are flat, because there is no one “center of authority,” they may appear to be disordered (Chisholm 1989), but they have many virtues. They are adaptive, creative, and quite congenial to innovation. The cost of novelty is much higher in a tightly coupled organization because of its disruptive effect upon routines. Loosely coupled organizations are more easily pragmatic, goalsearching, and problem-oriented; and they detect and correct error more easily than do hierarchical organizations. Their most striking property, however, is that they are self-organizing, and self-regulating, the stimuli for which are not the a priori demands of planners, but the information generated by experience ».

Quelques études de terrain fouillées nous ont révélé des systèmes multiorganisationnels relativement bien organisés et coordonnés (Warren, Rose et Bergunder, 1974; Chisholm, 1989, Dupuis, 2007). La coordination de ces systèmes repose en partie sur des mécanismes de coordination « invisibles » au regard de la théorie classique de l'administration et du sens commun, qui focalisent l'attention sur l'autorité et les règles formelles, la hiérarchie, l'unité de

direction, la définition précise des responsabilités, la division poussée du travail, la division du travail de conception et d'exécution, et le plan d'ensemble. Bardach (1998, p. 22) nous met sur la piste de certains de ces mécanismes « invisibles »: « *we may note that an informal and highly subjective set of working relationships across organizational boundaries may operate effectively without any formal or objective recognition at all* ». Ces mécanismes « invisibles » reposent entre autres sur des relations d'échange, de négociation et d'ajustement réciproque de partenaire à partenaire (Lindblom, 1965; Chisholm, 1989), sur des ajustements mutuels unilatéraux (Lindblom, 1965), sur des luttes et des contestations (Warren, Rose et Bergunder, 1974), sur des cadres partagés d'interprétation et d'intervention (Warren, Rose et Bergunder, 1974) bien organisés par des communautés de pratiques, des communautés occupationnelles et des communautés sectorielles. Chisholm (1989, p. 11) résume bien la nature des mécanismes faiblement formalisés qui peuvent organiser avantageusement un système multiorganisationnel :

This shadowy, elusive mechanisms is a system of informal channels, behavioral norms, and agreements. These informal organizational features develop on the basis of need. They derive from the everyday processes of mutual adjustment that are exhibited by large-scale systems, public and private. Informal channels of communication, informal bargains and agreements, and norms of reciprocity all contribute directly and indirectly to processes of coordination. They also form the foundation for formal schemes of coordination, especially by promoting consensus in situations initially characterized by conflict and dissension.

On met ainsi de plus en plus en valeur le « réseau » de relations non formelles comme mode de gouvernance des systèmes multiorganisationnels, comme l'indiquent Jones, Hesterly et Borgatti (1997, p. 911) :

Many industries increasingly are using network governance – coordination characterized by informal social systems rather than by bureaucratic structures within firms and formal contractual relationships between them – to coordinate complex products or services in uncertain and competitive environments (Piore & Sabel, 1984; Powell, 1990; Ring & Van de Ven, 1992; Snow, Miles, & Coleman, 1992). This type of governance has been observed in such industries as semiconductors (Saxenian, 1990), biotechnology (Barley, Freeman, &

Hybels, 1992), film (Faulkner & Anderson, 1987), music (Peterson & Berger, 1971), financial services (Eccles & Crane, 1988; Podolny, 1993, 1994), fashion (Uzzi, 1996, 1997), and Italian textiles (Lazerson, 1995; Mariotti & Cainarca, 1986).

Le secteur des sans-abri à Montréal illustre un tel système multiorganisationnel peu formalisé (Dupuis, 2007), et qui n'est pas le résultat d'une ingénierie par des experts inspirés par le paradigme de l' « organisation machine » (Mintzberg, 1989; Morgan, 2006) et voyant le « réseau intégré » comme un moyen de réaliser la réduction des duplications et de la fragmentation, la rationalisation des rôles et des fonctions, la cohérence et l'efficacité (à la façon de Fleury, 2002, et de Fleury et Ouadahi, 2002, par exemple).

Mécanismes organisationnels des systèmes multiorganisationnels

La théorie de l'organisation nous aide à comprendre les qualités potentielles des systèmes multiorganisationnels. Elle nous suggère que l'organisation machine formalisée, hiérarchisée et planifiée est relativement mal outillée pour faire face aux problèmes changeants (Burns et Stalker, 1994), variables, peu connus et difficiles à analyser (Perrow, 1967, 1970), marqués par l'incertitude (Thompson, 1967; Donaldson, 2001), non uniformes (Litwak, 1978), flous, complexes, faiblement structurés (Simon, 1973), ambigus (Cohen et March, 1986; March, 1988) voire « pernicieux » (Rittel et Webber, 1973) comme ceux qui caractérisent les services humains. Chisholm (1989, p. 10) rappelle ce point :

Central coordinating schemes do work effectively under conditions where the task environment is known and unchanging, where it can be treated as a closed system. In such a situation, coordination can be programmed, but the tendency has been (and continues to be) to apply such coordinating schemes to situations marked instead by variability and conflict.

De manière générale, lorsqu'il y a incertitude, flou et ambiguïté dans les buts visés, dans les « technologies » utilisées, et dans les résultats obtenus, les mécanismes organisationnels « classiques » de l'autorité hiérarchique, des règles formelles et de la planification sont peu

efficaces. Pour composer avec ce type de tâches et de problèmes, la théorie de l'organisation nous oriente plutôt vers des modèles « organiques » fondés sur l'ajustement mutuel, les processus ouverts de résolution de problème et les relations peu formalisées. Une série de travaux classiques en théorie de l'organisation a défendu des variantes de cette idée, de Burns et Stalker (1961) à Perrow (1970), par exemple. Ces idées sont présentées et analysées dans des ouvrages de synthèse comme ceux de Donaldson (2001) et de Scott (2003).

Les systèmes multiorganisationnels de services humains composent avec un niveau élevé de complexité des connaissances, des valeurs, des fins et des intérêts en jeu. Les fins et les moyens y sont multiples, problématiques et ambigus (Hasenfeld et English 1974; Hasenfeld, 1983). Ils sont également un enjeu de société touchant des conceptions et des intérêts plus ou moins divergents. Ils font l'objet de conflits de jugements et d'intérêts dans la population et chez les experts. Les services humains se heurtent donc à des problèmes faiblement structurés par nos connaissances et nos valeurs, à des dilemmes techniques et moraux, à des problèmes sociétaux « pernicioeux » qui rendent impuissants les mécanismes organisationnels habituellement mis de l'avant dans les réformes structurelles, soit l'intégration formelle par l'autorité centralisée, la hiérarchie et les règles. Pour que les systèmes multiorganisationnels de services humains puissent accomplir leur travail, ils doivent être organisés de façon à pouvoir composer avec ces caractéristiques.

Certains mécanismes organisationnels découpent ou décomposent les problèmes et limitent la complexité du travail à accomplir par chaque personne, chaque unité et chaque organisation. Chaque sous-problème peut être traité de façon relativement indépendante, ce qui facilite le travail, permet la spécialisation et minimise le besoin de mécanismes organisationnels coûteux. La question n'est pas de savoir s'il faut décomposer ou non les problèmes complexes, mais bien de savoir comment et jusqu'à quel niveau les décomposer et à l'aide de quels mécanismes organisationnels. La capacité des mécanismes d'ajustement mutuel à réaliser cette division du travail dans les systèmes multiorganisationnels est trop souvent sous-estimée voire ignorée. On conçoit trop fréquemment cette division du travail à l'aune du modèle « rationnel » de la bureaucratie et de l'organisation machine « intégrée », hiérarchisée, formalisée, planifiée et « optimisée ». Or ce modèle organisationnel est notoirement connu pour les problèmes de coordination qu'il crée.

La coordination

La complexité des problèmes résulte entre autres de la variété des éléments à prendre en compte et des relations entre ces éléments, de leur interdépendance. Il faut prendre en compte ces interdépendances, mais jusqu'à quel point et à l'aide de quels mécanismes organisationnels ? L'une des caractéristiques fondamentales d'un système organisationnel est la façon par laquelle il décompose les problèmes complexes tout en prenant en compte certaines interdépendances entre les sous-problèmes. Cette prise en compte n'est pas gratuite, elle impose nécessairement des coûts. Elle est donc sujette à un arbitrage entre les bénéfices qu'elle apporte et les coûts et inconvénients qu'elle génère. Plus encore, comme le souligne Chisholm (1989, p. 44), il y a toujours un risque important de sur-coordonner et d'augmenter inutilement le niveau d'interdépendance dans un système organisationnel. Pour la grande majorité des problèmes et des clientèles, il n'est probablement pas approprié, pour cette raison, de tenter d'augmenter le niveau d'intégration de l'ensemble du système de soins de santé et de services sociaux comme on le fait au Québec (Morris et Lescohier 1978; Dupuis, Farinas et Demers, 2004). De plus, les problèmes de coordination actuels, si problèmes il y a, pourraient très bien résulter des réformes structurelles passées qui ont augmenté le niveau d'interdépendance et de rigidité dans le système. Le modèle de l'organisation bureaucratique et mécaniste provoque régulièrement des cercles vicieux qui font en sorte que les « solutions » causent toujours plus de problèmes, qu'on tente ensuite de résoudre par les mêmes « solutions » (March et Simon, 1993, chapitre 3). On centralise, on hiérarchise et l'on formalise pour coordonner, ce qui crée encore plus de problèmes de coordination, et pousse encore plus vers la centralisation, la hiérarchisation et la formalisation. Les réformes structurelles successives dans le secteur de la santé et des services sociaux peuvent entretenir un tel cercle vicieux.

La présomption qui fonde l'organisation machine et les réformes structurelles, c'est que l'ensemble des services sociaux et des soins de santé offerts sur un territoire doivent être « intégrés » en un système organisationnel unifié par l'autorité, la hiérarchie et les règles formelles. Cette présomption peut-être sérieusement questionnée (Demers, Dupuis et Poirier, 2002; Dupuis, Farinas et Demers, 2004). Les mécanismes organisationnels doivent être adaptés

aux types de problèmes rencontrés sinon ils ne contribuent pas très bien ou pas du tout à composer avec eux, et peuvent même créer toute une série de nouveaux problèmes (Chisholm, 1989, p. 44). Il faut donc tempérer la tendance à formaliser et à hiérarchiser, les règles formelles et la hiérarchie n'étant pas des solutions adéquates pour tous les problèmes. Il serait probablement prudent d'avoir en tête une règle du type de celle que propose Chisholm (1989, p. 63) : « *use the minimum mechanisms necessary to achieve a satisfactory level of coordination* » et des préceptes comme ceux que propose Grandori (2001, p. 406) : « *not introducing explicit coordination mechanisms if tacit coordination is sufficient; not setting up figures of authority if this does not bring specific advantages in costs of decision and control; not setting up groups if there is no demand for problem-solving based on diffused knowledge* ».

La coordination des services dans les systèmes multiorganisationnel de services humains n'est pas une tâche distincte du travail d'assistance et d'intervention auprès de leur clientèle. Chaque intervenant, chaque organisation utilise sa compréhension de la situation générale du secteur et des situations vécues particulières pour assurer un ajustement entre ce qu'il fait et ce que les autres font. Il n'y a pas d'un côté un travail de production des biens et services et de l'autre un travail de coordination. C'est la perspective centraliste et mécaniste qui divise hiérarchiquement le travail de cette façon. Dans chacune de leurs actions, les acteurs d'un système multiorganisationnel adaptent leurs décisions à un ensemble de décisions antérieures. Ils tiennent compte des conséquences de leurs décisions pour d'autres acteurs. Ils discutent, négocient et échangent leurs interprétations et leurs décisions avec d'autres acteurs. Dans les systèmes d'ajustement mutuel, la coordination est assurée par tous les acteurs dans le cours même du travail. En conséquence, plus il y a d'acteurs dans un secteur d'activités, mieux les divers éléments et leurs relations seront pris en compte, meilleure sera la coordination. Il s'agit d'une conclusion contraire au sens commun administratif que Lindblom (1965, p. 157) a formulée de la façon suivante :

Because of the necessity for a division of labor and for other reasons, where decision making is dispersed over a large group of decision makers – and in complex problem solving it always is – their very numbers afford them the possibility of coordination. And if they represent different interests and look at problems differently, then the possibilities are

even greater. If numbers sometimes create a problem of coordination, it is only traditional bias that causes us to overlook the contribution numbers can make to its solution. A multiplicity of energies, interests, and intelligences can itself be exploited to achieve coordination.

Un aspect important du travail des organisations consiste à prendre en compte les autres organisations et leurs actions, à les utiliser et à les mobiliser au service de leur mission ou à compenser pour ce qu'elles font ou ne font pas. La prise en compte des interdépendances se fait dans un contexte non hiérarchique et relativement peu formalisé. Scott (2003, p. 20) nous aide à distinguer les structures organisationnelles formelles (ou formalisées) des structures non formelles (peu ou pas formalisées) :

A formal social structure is one in which the social positions and the relationships among them have been explicitly specified and are defined independently of the personal characteristics and relations of the participants occupying these positions. By contrast, in an informal social structure, it is impossible to distinguish between the characteristics of the positions and the prescribed relations and the characteristics and personal relations of the participants. In an informal structure, when specific participants leave or enter the system, their roles and relationships develop and change as a function of their personal characteristics and the interpersonal relations they develop.

Les processus d'ajustement mutuel constituent d'importants mécanismes de résolution de problèmes même s'ils ne reposent pas sur une démarche intellectuelle d'analyse « rationnelle » par un planificateur ou un coordonnateur central (Lindblom 1977: 254-255). L'ajustement mutuel est un moyen fondamental mais méconnu et sous-estimé par lequel sont résolus de très nombreux problèmes de coordination du travail collectif (Lindblom, 1990: 240).

Fragmentation des systèmes multiorganisationnels et ajustement mutuel

La fragmentation sociale et organisationnelle est une composante importante des stratégies d'action et de décision qui permettent de composer avec la complexité des problèmes sociaux,

avec l'ambiguïté, la multiplicité et l'incohérence partielle des valeurs, des attitudes, des critères de décision et des fins, avec l'incertitude sur les solutions, avec l'imprévisibilité et l'opacité des résultats de toute action.

Pour faire évoluer les problèmes sociaux et contrebalancer le caractère défectueux de toute opinion, de toute connaissance et de toute pratique, il faut compter sur la contribution de beaucoup de personnes avec chacune ses idées, ses compétences et ses préférences. Lorsqu'elles sont bien organisées, la compétition et la confrontation des idées, des préférences et des pratiques permettent de mettre en lumière les défauts et les failles des points de vue qui s'opposent. Elles permettent leur transformation. En « intégrant » et en « coordonnant » les différentes approches et perspectives d'un système multiorganisationnel, on affaiblit cette capacité d'élucidation des systèmes d'ajustement mutuel. C'est le cas, par exemple, lorsque sous prétexte d'intégration régionale rationnelle, on territorialise le mandat des établissements sociosanitaires : on affaiblit la variété des solutions possibles, la variété des approches d'intervention et d'organisation des services, la compétition sur les idées et les pratiques.

Dans les réformes structurelles, on centralise, on fusionne, on intègre pour un ensemble de raisons qui se rapportent aux défauts supposés des systèmes multiorganisationnels, mais en mettant rarement en balance les failles, les insuffisances et les défauts des systèmes centralisés ou intégrés. On intègre par peur des conflits comme si la multitude des valeurs et des perspectives ne rendait pas inévitable et même souhaitable une part de conflit dans toute action collective. Face à la défectuosité de toute opinion, face à la multiplicité des critères de décision possibles, la raison seule est impuissante à rallier tous les esprits. Une certaine forme de conflit est un passage obligé dans l'expression, la remise en question et la transformation des pratiques, des opinions et des pouvoirs en place. Vouloir éviter le conflit à tout prix, c'est en fait souvent protéger les intérêts dominants bien établis.

On centralise pour mettre en œuvre une vision d'ensemble par opposition à la vision fragmentée qu'auraient les acteurs d'un système multiorganisationnel. En réalité, dans notre monde indéfiniment complexe, toute solution concevable et réalisable est nécessairement partielle et partielle, fragmentée et défectueuse. La multiplicité des acteurs et leur relative autonomie par

rapport à une autorité intégratrice constituent un mécanisme de compensation de la faillibilité de toute autorité. Pour cette raison, c'est généralement la moins mauvaise façon de traiter les différents aspects d'un problème social. On centralise pour assurer la réalisation du bien commun, en tenant pour acquis qu'un coordonnateur central est mieux à même de le réaliser qu'une multitude d'acteurs poursuivant chacun des fins étroites « partisans » ou une conception particulière du bien commun. Or, tout le monde est « partisan » et le coordonnateur central n'est pas à même de définir le bien commun ou l'intérêt général dans un monde caractérisé par la multiplicité, l'ambiguïté et l'instabilité des valeurs et des opinions, de même que par l'incertitude, l'imprévisibilité et l'opacité des résultats de toute action.

Conclusion

Il faut se méfier d'un certain sens commun administratif et organisationnel dominé par le modèle de l'organisation machine. Ce cadre d'interprétation et d'intervention n'est pas très approprié pour réaliser un diagnostic organisationnel et proposer un « traitement » dans les situations de complexité. Il peut nous faire « voir » des problèmes qui n'existent pas, et nous inciter à mettre en place des « solutions » inadaptées. Dans les systèmes multiorganisationnels, on est généralement mal inspiré de faire la chasse aux « duplications » et de poursuivre une intégration formelle des organisations en présence.

Pour comprendre les systèmes multiorganisationnels de services humains, il faut utiliser un cadre d'interprétation approprié dans le contexte des services humains complexes, incertains et ambigus. Dans ce cadre, les services « idéaux » ne prennent pas la forme de flux linéaires, analysables et prévisibles qui sont plutôt le propre de l'organisation machine. Il y a trop de variabilité, d'incertitude, d'ambiguïté et d'inconnu dans la « matière première », les « technologies de production », les buts visés et les résultats obtenus pour que ce soit possible et souhaitable.

Les services humains comportent des problèmes faiblement structurés par nos connaissances et nos valeurs, des cas problèmes, des dilemmes moraux et techniques, et constituent, dans une certaine mesure, des problèmes sociétaux « pernicieux » difficilement compréhensibles et

maîtrisables. Un système multiorganisationnel est un mode d'organisation pouvant contribuer à composer avec cette complexité et à assurer la qualité des services. Pour ce faire, il tire avantage de la multiplicité des organisations, des relations peu formalisées entre les organisations, des processus d'ajustement mutuel disjoints, bilatéraux et multilatéraux, du financement souple, des initiatives entrepreneuriales des gens de terrain, des cultures et des communautés professionnelles, sectorielles et de pratique.

On peut améliorer un système multiorganisationnel peu formalisé, non pas en l'intégrant formellement et en lui faisant perdre ou en atténuant son caractère multiorganisationnel, mais plutôt en favorisant des mécanismes organisationnels qui font sa force. En favorisant, par exemple, la multiplicité et la diversité des organisations, des projets, et des sources de financement souples. En favorisant la circulation des personnes, les rencontres, les discussions et les échanges entre ces organisations et entre les intervenants grâce, notamment, à des mécanismes interorganisationnels tels que des groupes de discussion, des équipes, des tables et des comités interorganisationnels, qui viendraient en supplément de ce qui se fait déjà.

Références

- Bardach, Eugene (1998), *Getting Agencies to Work Together*. Brookings Institution Press. Washington.
- Bendor, Jonathan B. (1985), *Parallel Systems. Redundancy in Government*. University of California Press, Berkeley.
- Burns, T. et G.M. Stalker (1994), *The Management of Innovation*. 3e édition (1ère 1961). Oxford University Press.
- Chisholm, Donald (1989), *Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganisational Systems*. University of California Press, 1989.
- Cohen, Michael D. et James G. March (1986), *Leadership and Ambiguity*, 2^e édition, Harvard Business School Press.
- Dennis, Deborah L., Joseph J. Coccozza et Henry J. Steadman (1999), « What Do We Know About Systems Integration and Homelessness », dans Fosburg, L.B. et D. L. Dennis (dir.), *Practical Lessons : The 1998 National Symposium on Homelessness Research*, Delmar, Ny : National Resource Center on Homelessness and Mental Illness, 1999. Consulté à l'adresse suivante : www.aspe.hhs.gov/progsys/homeless/symposium/12-Sysintg.htm.
- Demers, Louis, Alain Dupuis et Mario Poirier (2002), « L'intégration des services passe-t-elle par la fusion d'établissements ? », *Santé mentale au Québec*, vol. 27, no 2, p. 27-38.
- Donaldson, Lex (2001), *The Contingency Theory of Organizations*, Sage Publications.
- Dupuis, Alain (2007), La gouvernance décentralisée et peu formalisée du système multiorganisationnel de l'aide aux sans-abri à Montréal. Cahier de recherche du Cergo 2007-01.
- Dupuis, Alain, Luc Farinas et Louis Demers (2004), « Gouvernance et fusions d'établissements sociosanitaires », *Revue Gouvernance*, vol.1, no. 2, page 25.
- Fleury, Marie-Josée (2002), « Émergence des réseaux intégrés de services comme modèle d'organisation et de transformation du système sociosanitaire », *Santé mentale au Québec*, vol. 27, no 2, 2002, p. 7-15.
- Fleury, M.-J. et Y. Ouadahi (2002), « Stratégies d'intégration des services en réseau, régulation et moteurs d'implantation de changement », *Santé mentale au Québec*, vol. 27, no 2, 2002, p. 16-36.

Goldman, Howard H., Joseph P. Morrissey, M. Susan Ridgely, Richard G. Frank, Sandra J. Newman et Cille Kennedy (1992), « Lessons from the Program on Chronic Mental Illness », *Health Affaires* 11(3), p. 51-68.

Grandori, Anna (2001), *Organization and Economic Behavior*, Londres et New York : Routledge.

Hambrick, Ralph S. et Debra J. Rog (2000), « The Pursuit of Coordination: The Organizational Dimension in the Response to Homelessness », *Policy Studies Journal*, vol. 28, no 2 p. 353-364.

Hasenfeld, Yeheskel (1983), *Human Service Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

Hasenfeld, Yeheskel et R.A. English (1974), « Introduction. Human Service Organizations: A Conceptual Overview » dans Yeheskel Hasenfeld et R.A. English (dir.), *Human Service Organizations*, Ann Arbor (Michigan): University of Michigan Press.

Jones, Candaces, William S. Hersterly et Stephen P. Borgatti (1997), « A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms », *The Academy of Management Review*, 22, 4, p. 911-945.

Landau, Martin (1969), « Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap », *Public Administration Review*, 24(4), p. 346-358.

Landau, Martin (1991), « On Multiorganizational Systems in Public Administration », *Journal of Public Administration* 1 (janvier), p. 5-18.

Lindblom, Charles E. (1965), *The Intelligence of Democracy*. Yale University Press.

Lindblom, Charles E. (1977), *Politics and Markets*. Basic Books.

Lindblom, Charles E. (1990), *Inquiry and Change*. Yale University Press.

Litwak, Eugene (1978), « Organizational Constructs and Mega Bureaucracy », dans Sarri, Rosemary et Yeheskel Hasenfeld, (dir.), *The Management of Human Services*, Columbia University Press, p. 123-162.

March, James (1988), *Decisions and Organizations*, Basil Blackwell, Oxford, UK.

March, James et Herbert Simon (1993), *Organizations*. 2e édition (1ère 1958). Blackwell Publishers, Cambridge, Massachusetts, USA.

Mechanic, D. (1991), « Strategies for Integrating Public Mental Health Services ». *Hospital and Community Psychiatry* 42 (8) : p. 797-801.

Mintzberg, Henry (1989), *Mintzberg on Management. Inside Our Strange World of Organizations*, Free Press.

- Morgan, Gareth (1999), *Images de l'organisation*. 2^e édition. Les Presses de l'Université Laval.
- Morgan, Gareth (2006), *Images of organizations*, Sage publications, updated edition.
- Morris, R. et I. Hirsch Lescohier (1978), « Service Integration: Real Versus Illusory Solutions to Welfare Dilemmas », dans R. C. Sari et Y. Hasenfeld (dir.) *The Management of Human Services*, Columbia University Press.
- Ostrom, Vincent (1989), *The Intellectual Crisis of American Public Administration*. 2e édition, University of Alabama Press, 1989 (1^{ère} édition 1973).
- Perrow, Charles (1967), « A Framework for the Comparative Analysis of Organizations », *American Sociological Review*. April, 194-208.
- Perrow, Charles (1970), *Organizational Analysis: A Sociological View*. Brooks/Cole Publishing Company. Belmont, California.
- Rittel, Horst W.J. et Melvin M. Webber (1973), « Dilemmas in a General Theory of Planning », *Policy Science* 4, p. 155-169.
- Rosenheck, Robert, Joseph Morrissey, Julie Lam, Michael Calloway, Marilyn Stolar, Matthew Johnsen, Frances Randolph, Margaret Blasinsky, Howard Goldman (2001), « Service Delivery and Community : Social Capital, Service Systems Integration, and Outcomes Among Homeless Persons with Severe Mental Illness ». *Health Services Research*, August (www.findarticles.com).
- Rowe, Michael, Michael A. Hoge et Deborah Fisk (1998), « Services for Mentally Ill Homeless Persons: Street-Level Integration », *American Journal of Orthopsychiatry*, 68 (3), 490-496.
- Scott, W. Richard (2003), *Organizations, Rational, Natural, and Open Systems*. 5e édition, Prentice Hall.
- Shortell, Stephen M., Robin R. Gillies, David A. Anderson, Karen Morgan Erickson et John B. Mitchell (2000), *Remaking Health Care in America: The Evolution of Organized Delivery Systems*. 2e édition, Jossey-Bass.
- Simon, Herbert (1973), « The Structure of Ill-Structured Problems », *Artificial Intelligence* 4: 181-201.
- Thompson, James D. (1967), *Organizations in Action*. McGraw-Hill.
- Warren, R. L., S. M. Rose et A. F. Bergunder (1974), *The Structure of Urban Reform*. Lexington Books.
- Wildavsky, Aaron, (1987), *Speaking Truth to Power, the Art and Craft of Policy Analysis*. Transaction Publishers, 2e édition (1^{ère} édition en 1979).

