

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



51961



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/106
19 novembre 1966

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Seminaire sur l'Administration
du Personnel et la Formation
Ouagadougou
21 novembre - 3 décembre 1966

Original: FRANCAIS

LES RELATIONS HORIZONTALES DANS L'ADMINISTRATION

(Note préparée par M. ROUSSEAU, Directeur
Scientifique du CAFRAD).

M66-1822

LES RELATIONS HORIZONTALES DANS L'ADMINISTRATION

- Division verticale des services administratifs aboutit à cloisonnement.
- Nécessité de la coordination :
 - permet une attaque globale du sous-développement.
 - évite gaspillage de facteurs rares (cadres - équipement).
 - permet utilisation commune des sous-produits des services (études, statistiques...)
- Coordination suppose collaboration d'agents relevant de hiérarchies différentes mais oeuvrant à un même niveau au sein de l'administration centrale ou des services extérieurs.
- Cette collaboration peut être formellement organisée ou s'établir de façon spontanée.

I. LA COLLABORATION SPONTANEE -

Certaines liaisons s'établissent spontanément entre fonctionnaires mais ces liaisons ne répondent pas toujours aux besoins de l'administration. Il appartient donc à celle-ci de créer les conditions favorables aux types de liaisons qui lui semblent les mieux appropriés.

1°) Les conditions de la collaboration inter-administrative

a) Les cloisonnements : la collaboration entre fonctionnaires est souvent rendue difficile par des facteurs d'ordre administratif, psychosociologiques ou politiques :

• La fragmentation de l'administration :

- la division entre techniciens et administrateurs :
 - technicien vise un but précis, spécifique possède une technicité propre, est lié par des instructions détaillées.

- administrateur a souvent l'optique du commandement ou aborde les problèmes sous un angle politique un peu acceptable pour le technicien.

- la division en corps de fonctionnaires plus soucieux de défendre leur carrière, d'élever des remparts autour de leurs particulariseurs que de collaborer comme des partenaires à une oeuvre commune.

• La conception de l'autorité

- la conception africaine ou coloniale du "pouvoir". Fonctionnaire prisonnier de son personnage "sacralisé".

b) Les liaisons néfastes

• Les solidarités partielles

- les solidarités ethniques qui conduisent à préférer certaines relations et à exclure les autres.

• La politisation de la Fonction Publique

- établissement de circuits administratifs parallèles.

- court-circuitage des services compétents.

c) Les facteurs favorables

• La formation administrative commune

- solidarité des anciens élèves des Ecoles d'administratives ou de certains établissements d'enseignement.

- conception commune de l'action administrative.

- relations personnelles combinées avec relations professionnelles.

• La mobilité des administrateurs

- élargissement du champ des expériences et des relations professionnelles.
- compréhension accrue des problèmes des "autres" (administrations centrales - administrations périphériques).

• Les techniques modernes de communication et d'organisation du travail

- localisation rationnelle des immeubles administratifs et des bureaux.
- utilisation des moyens de communications modernes (véhicules, radio, téléphone).
- organisation de l'information à l'intérieur des services (circulation du courrier, classement des dossiers etc...)

• Le partage d'une idéologie commune

(à ne pas confondre avec politisation de l'administration).

2°) Comment favoriser l'établissement de relations spontanées entre les fonctionnaires ?

a) Quelles sont les relations que l'on veut privilégier ?

- Ne pas affaiblir l'autorité hiérarchique mais la compléter.
- Aboutir à des relations horizontales généralisées à un même niveau mais pas à des solidarités partielles (chappelles, esprit tribal).
- Créer un état d'esprit de collaboration mutuelle valable aussi bien dans les relations hiérarchiques que dans les relations horizontales.

b) Quelles méthodes employer ?

- Susciter un état d'esprit :
 - faire descendre l'agent d'autorité dans la cité, désacraliser la fonction.
 - formation commune des agents, "brassage" périodique des fonctionnaires.
- Faciliter les communications.
 - en combinant les communications par la voie hiérarchique (originaux) et les communications horizontales (doubles).
 - en regroupant les services dans des locaux unifiés.
 - en multipliant les occasions de rencontre informelles entre agents de même niveau.

Si l'administration moderne comprend la valeur de ces relations spontanées et en tient compte alors que l'administration classique avait généralement à leur endroit une attitude de méfiance, elle ne peut s'en satisfaire et elle se doit d'organiser et même de forcer la collaboration des fonctionnaires et des services appelés à participer à des tâches communes.

II. LA COLLABORATION ORGANISEE -

A côté des "chemins de traverse" de la collaboration spontanée il existe des "noeuds de communications" organisés qui appliquent des "règles de transit" bien définies afin d'obliger des entités naturellement séparées à agir en commun.

1°) Les organes à vocation coordinatrice :

a) Les institutions investies des pouvoirs de coordination directe :

Si l'on excepte les organes politico-administratifs (conseil des ministres - organe central du parti...)

On peut citer :

- Les secrétariats généraux de gouvernement
 - organisateurs et mémoires du travail gouvernemental,
 - évitent que les ministères présentent séparément leurs projets à l'autorité exécutive.

- Les Commissions permanentes ou ad hoc, ont pour but de regrouper, à des niveaux variés les représentants des services administratifs fonctionnellement séparés mais qui concourent à l'exécution de mêmes projets.

Danger : trop nombreuses ou trop fréquentes, elles risquent d'absorber une part importante du temps des fonctionnaires et de retarder la réalisation des projets.

- Les autorités de coordination décentralisées :
 - problème de relations entre services recevant des instructions de ministères séparés.
 - problème de l'autorité de coordination (Gouverneur-Préfet) et des méthodes de coordination (autoritaire - concertée).

b) Les organes exerçant des fonctions de coordination de fait

Distinction entre services à finalité directe (services de souveraineté, services économiques et sociaux), et services à "finalité indirecte" (information, statistique, finances, fonction publique, services juridiques) qui administrent l'administration.

- Finances, suivant leur optique peuvent assurer coordination ou introduire un nouveau facteur de division.
- Plan : organisation horizontale des prévisions et de leur exécution.
- Services Juridiques, rattachés à différents ministères assurent l'uniformisation juridique des décisions mais interviennent parfois sur le fond des problèmes et peuvent faire prévaloir une optique commune.

Multiplicité des organes de coordination. "Qui coordonne les coordinateurs" ?

2°) Les méthodes de coordination :

a) Méthodes juridiques :

- organisation de l'attribution des pouvoirs :
 - parallélisme entre l'importance de la matière traitée et l'autorité légale de l'organisme appelé à prendre les décisions.
 - assurance que toutes les parties intéressées ont bien été associées à la prise de décisions (textes collégiaux, visas, contresigns)
- .. organisation de la délégation des pouvoirs
 - détermination des autorités délégataires
 - nécessité d'un parallélisme des délégations.

b) Méthodes administratives :

- l'organisation de la Fonction Publique doit assurer un équilibre entre la continuité de l'emploi et la mobilité administrative, un parallélisme dans les carrières et les situations des fonctionnaires appartenant à des niveaux hiérarchiques semblables et appelés à collaborer.

- l'organisation des services d'information (statistiques, études,) doit permettre un échange permanent d'informations entre services.

Nécessité d'une organisation multirelationnelle "de l'administration de type moderne". Nécessité de décroïsonner l'administration pour parvenir à la création d'un esprit d'équipe. Cependant, danger des relations horizontales désordonnées fondées sur des solidarités extraadministratives. Il appartient à l'administration d'en favoriser le développement suivant les critères qui répondent à ses besoins.