

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



52001



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/95
19 novembre 1966

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Séminaire sur l'Administration du
Personnel et la Formation
Ouagadougou
21 novembre - 3 décembre 1966

Original: FRANCAIS

LE PUBLIC ET LE FONCTIONNAIRE

(Note préparée par M. R. LEBLANC, Chargé de
Mission au Cabinet du Premier Ministre de
Belgique, BRUXELLES)

LE PUBLIC ET LE FONCTIONNAIRE

I. INTRODUCTION -

1. Si le fonctionnaire doit être situé par rapport à la loi, à la politique, à l'Etat, il doit l'être aussi par rapport au public dont il est issu, et au service duquel il est placé.

2. Dans tout pays, on retrouve ceux qui sont au service de l'Etat, de la collectivité et ceux qui n'y sont pas, ceux qui participent à la puissance publique et ceux qui n'y participent pas.

D'où les deux genres de concepts, souvent opposés :
d'une part : - secteur privé, d'autre part : - secteur public,
- l'administré, - l'administrateur
- le public - l'administration ou
le fonctionnaire.

3. Cette distinction semble s'être renforcée, ces dernières années, avec l'extension du secteur public dans les vieux pays.

Elle risque de se marquer plus fort encore dans les pays en voie de développement qui, pour mener à bonne fin ce développement, auront besoin de services publics de plus en plus étoffés.

4. L'expérience montre qu'il y a une mentalité, un comportement différents au sein du public et parmi les fonctionnaires.

Il en résulte parfois de la compréhension, souvent de l'incompréhension, parfois un souci de coopération, plus souvent une action divergente.

Phénomène qui doit retenir l'attention au moment où les nécessités du développement requièrent plutôt la collaboration active de toutes les forces vives de chaque pays.

II. PRECISIONS SUR LES NOTIONS DE PUBLIC ET ADMINISTRATION, ET SUR LEURS RAPPORTS; (1)

Il y a public et public, administration et administration.

L'un et l'autre de ces vocables couvrent des réalités qui varient en fonction du pays, de son passé, de sa civilisation, de son niveau de développement, de son régime politique. Résumons-les comme suit :

1. Le caractère national, les traditions (1)

a) Il est certain que dans le monde occidental on rencontre des comportements différents du public et des conceptions différentes de l'administration selon le pays où l'on se trouve.

En schématisant à l'extrême, on parlera de l'esprit cartésien des Français, du caractère méthodique et laborieux des Allemands, de l'esprit traditionnel et indépendant des Anglais, du tempérament plus individualiste et affectif des peuples méridionaux.

Ces états d'esprit ne seront pas sans avoir une influence sur les administrations respectives. Par exemple en France, on parlera d'une administration centralisatrice, portant encore l'empreinte impériale et qui "a vécu plus d'imposer que de convaincre". Dans les pays anglo-saxons, on notera la tradition de "home rule" ou d'administration locale autonome, etc...

Ces caractéristiques ne seront pas sans influencer les comportements réciproques du public et des fonctionnaires.

(1) Consulter, à cet égard, le rapport du 13^e congrès international des sciences administratives, de Juillet 1965, Institut internat. des Sciences administratives, Bruxelles.

b) Dans les pays ayant connu une administration coloniale, on retrouvera l'empreinte laissée par ladite administration, mais aussi parfois des survivances administratives d'un ancien empire, d'une ancienne royauté, ainsi que de certaines structures tribales.

Si, d'une manière générale, on rencontre davantage, dans ces pays, "un manque d'intérêt pour le fonctionnement quotidien de l'administration... une certaine méfiance, un certain scepticisme envers les administrateurs" vraisemblablement des possibilités de rapprochement et de communication sont-elles offertes par les structures traditionnelles du pays moyennant adaptation (par ex. la coutume du Kabary en République Malagasy).

2. Les conditions socio-économiques (1)

Les conditions socio-économiques jouent également un rôle important :

- Il en a été ainsi dans les pays développés au cours de leur évolution, et plus spécialement à l'issue de bouleversements tels que ceux causés par les deux guerres mondiales.
- La même constatation ne vaut-elle pas, à fortiori, pour les pays neufs ?

Rappelons la survivance de certaines structures mentionnées plus haut.

Que l'on pense aussi :

- au taux encore assez élevé d'analphabétisme (95 % en Ethiopie, en 1964) ;
- à l'insuffisance ou à l'absence de moyens de communication, tant matériels qu'intellectuels ;

(1) Cf. rapport précité du 13^e congrès international des sciences administratives.

- à la prédominance de ce que l'on pourrait appeler le "localisme" ou tendance des administrés à demander surtout, à l'administration, des services locaux immédiats : écoles primaires, captations, d'eau, soins de santé, etc ;
- à la faiblesse et à la dispersion des groupes d'intérêt, jumelées cependant aux efforts de certains d'entre eux visant à obtenir les services de l'administration à leur profit ;
- aux conséquences de l'existence, assez souvent, d'un parti unique.

Autant d'éléments qui influencent les comportements du public et des fonctionnaires, et leurs relations.

III. COMMENT LE PUBLIC CONSIDERE L'ADMINISTRATION ET LES FONCTIONNAIRES

(2)

1. En général, quel que soit son pays, il semble bien que l'usager voit, dans l'administration, essentiellement "la Puissance publique",

- qui détient le pouvoir de décision et de contrainte,
- qui est un organisme complexe, aux multiples aspects couvrant toutes les activités humaines,

Se trouvant "sous une forme ou sous une autre, dans une situation statutaire ou subordonnée", il voit, dans l'administration, un pouvoir "que l'on craint d'autant plus qu'on ne peut le conceptualiser et le saisir tout entier".

2. Diverses catégories de public

En fait, il existe plusieurs sortes de public, d'usagers, que l'on pourrait regrouper, avec H. DEROCHE, en :

(2) Lire à ce propos : "Les Mythes administratifs" par H. DEROCHE, 1966, Presses universitaires de France.

a) Usagers "primaires", la grande masse des administrés :

- n'ont que des contacts superficiels avec l'Administration, ne dépassent pas le stade des bureaux locaux, le "stade du guichet" ;
- ne se font qu'une représentation vague des services, de leur mission et articulations ;
- éprouvent assez fortement un sentiment d'inconnu et de crainte, et donc le besoin de se défendre en adhérant à des groupes, en faisant appel à des notables, à des hommes politiques.

b) Usagers "secondaires", moins nombreux :

- ont des contacts plus suivis et plus fréquents avec l'administration; dépassent le stade local pour atteindre l'échelon départemental ou régional, voire central ;
- accèdent à une connaissance plus poussée des services, de leurs structures et attributions, des réglementations, mais s'en servent volontiers à des fins utilitaristes : faire valoir ses droits, obtenir un avantage ;
- disposent de moyens d'intervention, de médiation plus importants que les premiers.

c) Usagers "tertiaires", une minorité :

- franchissent aisément l'obstacle des bureaux et des services, parviennent au "Saint des saints" : les directeurs généraux, les cabinets, les ministres ;
- connaissent fort bien les administrations et leurs mécanismes ; ils sont "initiés" ;
- sont par ailleurs souvent très bien "introduits" par des personnages haut placés, influents.

IV. MOYENS D'ACTION DU PUBLIC VIS-A-VIS DE L'ADMINISTRATION -

Comme on le voit, ces divers publics ne restent pas inactifs devant l'administration. Ils tâchent de s'exprimer à son égard, d'en obtenir certaines satisfactions, de l'influencer.

Résumons les principaux moyens d'action utilisés :

1. Appel aux membres des assemblées élues.

- Lettres de recommandations, questions parlementaires, interpellations.

2. Démarches directes.

- Lettres à l'administration, aux ministres, à l'autorité suprême : Roi, Président.
- Démarches personnelles, entrevues, délégations,
- Télégrammes en chaîne, pétitions.

3. Intervention de "notables"

Appel à des personnalités marquantes pour la transmission des plaintes, réclamations ou requêtes (Système pouvant rendre des services, mais aussi engendrer des abus).

4. Presse, Radio, T.V.

- Lettres de réclamation, d'accusation ou de suggestions.
- Conférences de presse, communiqués.

5. Groupes de pressions

- De plus en plus nombreux dans les Etats développés.
- Procèdent souvent par revendication ; tendent parfois aussi à la coopération.

6. Commissions d'enquêtes.

7. Grèves, manifestations de rue.

Ces diverses façons de s'exprimer des administrés peuvent être positives ou négatives, peuvent représenter une action convergente ou divergente.

Elles peuvent tendre à la réalisation de fins personnelles mais peuvent aussi être utiles à des couches importantes de la population, voire à l'ensemble des citoyens.

Elles méritent, en tout cas, d'être prises en considération par les fonctionnaires, qui auront à tirer les conclusions qui s'imposent.

Elles peuvent d'ailleurs susciter des réponses et des initiatives sur lesquelles nous reviendrons en traitant des relations publiques de l'administration.

V. CONCLUSIONS -

1. De nos jours, dans une perspective de "bien commun" et de réel "service public", l'administration ne doit plus seulement maintenir l'ordre public, mais promouvoir le développement optimum du pays, de la nation.

2. Il apparaît de plus en plus qu'elle ne peut le faire que par une oeuvre commune avec le secteur privé. Les fonctionnaires et les administrés doivent s'atteler ensemble à cette tâche.

3. Pour bien réussir, il incombe aux fonctionnaires de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour faire tomber les craintes du public et les fausses barrières qui l'en séparent ainsi que pour comprendre ses besoins et ses aspirations légitimes.

Pour cela, il doit viser à connaître le mieux possible le public, les différents publics, les plus simples comme les plus évolués. Il en résulte "que l'intégration du fonctionnaire au milieu qu'il administre est de plus en plus nécessaire".

4. Cet objectif n'est peut-être pas facile à atteindre surtout si certains fonctionnaires dirigeants, par exemple, se **re-**
crutent dans des classes ou des milieux qui n'ont pas de contacts suivis avec la population.

Le problème se pose parfois dans les pays anciens ; peut-être se pose-t-il avec plus d'acuité encore dans certains pays neufs ?

5. Les mesures nécessaires doivent être prises pour pallier ces difficultés, tant par la démocratisation du recrutement que par une meilleure **information** concernant le milieu et le public, et même par une formation systématique, notamment par l'organisation de stages appropriés.

Ces différentes techniques que supposent l'application de bonnes relations publiques devraient à cet égard faire l'objet de la meilleure attention.

Un soin tout particulier doit être apporté à la formation des fonctionnaires de la base, qui sont en contact fréquent avec le public.

6. Le fonctionnaire sera alors mieux à même de servir de lien entre le public et les gouvernants, de jouer un rôle de guide, d'animateur, de moteur, dans le cadre de l'application de la loi.

7. En ce qui concerne les pays en voie de développement en particulier les administrateurs devront aussi veiller à ce que les différences de niveau entre les diverses régions ou parties de la population n'aient pas comme conséquence le maltraitement, voire l'exploitation des parties arriérées au profit des parties favorisées.