

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** 31 (1994)  
**Heft:** 1174

**Artikel:** Pour une réforme du service public. Partie 10, Moins de hiérarchie, plus de participation  
**Autor:** Delley, Jean-Daniel  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1009483>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 29.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# 10. Moins de hiérarchie, plus de participation

## POUR UNE RÉFORME DU SERVICE PUBLIC

Cet article fait partie d'une série que nous publions, inspirée d'un récent ouvrage qui fait fureur aux Etats-Unis: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, de David Osborne et Ted Gaebler (New York, 1993, Plume Book).

Sont parus dans les numéros précédents:

1. «Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat» – DP n° 1165.
2. «Lâche la rame et tiens le gouvernail» – DP n° 1166.
3. «Le pouvoir aux usagers» – DP n° 1167.
4. «Vive la concurrence» – DP n° 1168.
5. «Priorité aux objectifs» – DP n° 1169.
6. «Et si l'on s'intéressait un peu aux résultats?» – DP n° 1170.
7. «Priorité aux besoins des usagers» – DP n° 1171.
8. «Gagner de l'argent, pas seulement le dépenser» – DP n° 1172.
9. «Prévenir vaut mieux que guérir» – DP n° 1173.

(jd) L'organisation centralisée des administrations publiques, leur structure hiérarchisée de commandement et de contrôle, trouvaient leur justification aussi longtemps que les techniques d'information restaient peu développées, la communication lente et la formation des fonctionnaires relativement faible. Tel n'est plus le cas aujourd'hui: la réalité bouge à grande vitesse, les problèmes évoluent rapidement; il n'est plus possible d'attendre que l'information remonte toute la hiérarchie et que les décisions redescendent à la base.

### Partager le pouvoir plutôt que le concentrer

Trop souvent encore les autorités croient pouvoir répondre à la complexité des sociétés modernes et à l'imprévisibilité des événements en concentrant le pouvoir de décision au sommet et en faisant la part belle aux experts et à l'informatique. Et en régnant sur une armée de fonctionnaires dociles et passifs, se conformant aux ordres et respectant les règlements, ignorant les dysfonctionnements lorsqu'ils ne relèvent pas directement de leur responsabilité et évitant surtout de prendre des risques.

En réalité, la seule réponse adéquate à la complexité et à l'imprévisibilité consiste à partager le pouvoir entre le plus grand nombre possible de gens confrontés directement aux problèmes, à le remettre le plus largement possible aux mains des usagers et des associations volontaires, à alléger les hiérarchies et à investir les administrations de front d'un maximum de responsabilités.

Les avantages d'une telle manière de faire sont nombreux et nous en avons donné plusieurs exemples dans les épisodes précédents: plus de flexibilité, plus d'efficacité, plus d'innovation, plus de productivité et surtout des conditions de travail plus satisfaisantes et plus stimulantes pour la fonction publique.

Les responsables administratifs dynamiques animés par l'esprit d'entreprise connaissent et appliquent les moyens de ce nouveau mode de gouvernement: la gestion participative qui décentralise les décisions; le travail d'équipe qui réduit la distance hiérarchique; des conditions-cadre qui stimulent et garantissent la réalisation des innovations; et, pour que cette nouvelle autorité partagée puisse véritablement s'exercer, un investissement important dans la formation.

Ce nouveau mode de gouvernement ne signifie pas que les fonctionnaires sont dorénavant libres d'agir à leur guise. En démocratie, les élus et l'administration ont à rendre

des comptes. C'est pourquoi décentraliser le pouvoir implique que les autorités responsables définissent des objectifs et des missions, créent les conditions d'un esprit d'entreprise et soient attentives aux résultats.

C'est un fait établi que nous travaillons plus et mieux lorsque nous sommes maîtres de notre ouvrage. Un fait qui trouve encore trop rarement sa traduction dans l'économie privée et dans les administrations publiques.

On pourrait croire que les syndicats de la fonction publique constituent le principal obstacle aux réformes de l'administration. Certes, c'est leur fonction de s'opposer aux licenciements et aux réductions salariales. Mais si le changement ne se traduit pas simplement par une baisse du pouvoir d'achat de leurs membres et par leur mise à l'écart dans la négociation collective des conditions de travail, ils manifestent un intérêt évident: en définitive, leurs membres sont bien placés pour observer le gaspillage humain et financier qui caractérise encore trop souvent le fonctionnement de l'administration et pour comprendre la nécessité de regagner la confiance et le soutien des usagers.

### La principale opposition: les cadres moyens

A son arrivée à la tête du service des véhicules (voir ci-contre), Ronald Contino constate la mauvaise qualité des relations avec les syndicats. Aussi demande-t-il aux 20 organisations syndicales du service de déléguer des représentants au sein d'une commission du travail, afin d'y exposer les critiques et les propositions de leurs membres. Pour attester du sérieux de sa proposition, il libère les délégués de toutes leurs tâches professionnelles pour qu'ils puissent rencontrer les employés sur leurs lieux de travail et débattre avec eux des problèmes du service. Lorsque la base constate que ses représentants disposent d'un réel pouvoir, elle multiplie les propositions. A ce moment Contino institue des commissions du travail dans tous les secteurs du service. La Fédération américaine des employés publics demande maintenant la mise en place de telles commissions dans la plupart des conventions collectives qu'elle négocie.

En réalité, la principale opposition à la gestion participative provient des cadres moyens. En effet, si le pouvoir de décision est largement décentralisé, ces fonctions perdent leur signification; or elles agissent comme des éponges, absorbant aussi bien les impulsions de la base que celles de la direc-

tion, plutôt qu'elles favorisent la communication. C'est pourquoi Osborne et Gaebler ont pu observer une réduction drastique du nombre des cadres intermédiaires dans les administrations innovantes et converties à la gestion participative.

Par ailleurs l'organisation administrative participative, celle qui investit d'une large autonomie les employés du front pour ce qui est de la solution des problèmes auxquels ils sont confrontés, conduit inmanquablement au travail en équipes, non seulement à l'intérieur des services mais également entre les services. Ce n'est pas un hasard: assumer une responsabilité implique de pouvoir échanger informations et expériences. Ce qu'empêche précisément une organisation centralisée et hiérarchisée.

Le travail en équipes permet de confronter des points de vue différents et d'affronter les problèmes en tenant compte de toutes leurs dimensions. Il favorise la circulation de l'information et la diffusion de l'innovation. Des qualités qui sont absentes de l'organisa-

tion hiérarchique et cloisonnée, où chacun agit selon sa seule perspective, dans une logique bureaucratique, sur la base de routines certes éprouvées mais souvent inadéquates.

La gestion participative doit aussi veiller à protéger les employés investis de responsabilités contre la mauvaise volonté de leurs supérieurs. En effet, ces derniers ne sont pas toujours ouverts à la critique et aux suggestions qui mettent en question le fonctionnement de leur service. Et maintes tentatives de gestion participative ont échoué par lassitude des salariés devant le manque d'intérêt de la direction. Rudy Perpich, gouverneur du Minnesota, a imaginé une solution intéressante. Une commission qu'il copréside reçoit les propositions d'innovation et sélectionne les plus intéressantes, pour autant qu'elles proviennent d'une équipe et n'impliquent pas de dépenses supplémentaires. Cette sélection vaut feu vert pour la réalisation, garantie de l'aide technique nécessaire, acceptation par le supérieur direct et droit à l'erreur. ■

## SÉCURITÉ DE L'EMPLOI

La meilleure manière de s'assurer la coopération des syndicats, c'est de renoncer aux licenciements. Le taux de rotation du personnel est suffisant pour permettre les suppressions d'emplois nécessaires. La garantie de l'emploi n'implique d'ailleurs pas le maintien à tel poste mais l'assurance de conserver un travail. Ce sentiment de sécurité est important pour susciter et réaliser des innovations.

A Phoenix, plusieurs employés municipaux ont proposé la suppression de leurs propres postes; dans cette ville, 10% des économies réalisées au cours de la première année sont acquies à celles et ceux qui en ont fait la suggestion.

## LA RÈGLE D'OR D'OSBORNE ET GAEBLER

Les efforts en vue d'augmenter la productivité conduisent en général à une baisse de productivité et à une dégradation des conditions de travail. Alors que les efforts en vue de responsabiliser les salariés permettent tout à la fois d'améliorer la productivité et les conditions de travail.

## La gestion participative

En 1978, Ronald Contino prend la direction du service des véhicules de la voirie new-yorkaise: une administration de 1300 employés — mécaniciens, soudeurs, carrossiers, électriciens, etc — chargée de l'entretien d'un parc de 6500 véhicules, dans un état de complète désorganisation: certains jours, seule la moitié des véhicules est en état de marche.

Contino décide alors de susciter la critique et les idées des employés par le biais de groupes de gestion du travail. En trois ans, le taux des véhicules immobilisés baisse de manière significative et, grâce aux innovations proposées, le service économise 16 millions de dollars. «*Cela a été possible, explique Ronald Contino, grâce à un environnement dans lequel chacun participe au processus de décision et sait que ses propositions parviennent sans entraves jusqu'à la direction. Les modifications des méthodes de travail ne sont plus perçues comme des ordres imposés par une hiérarchie distante, mais comme le résultat d'une réflexion d'équipe et d'un désir partagé d'améliorer le travail.*»

Une fois le service remis sur pied, Contino délègue toutes les opérations de contrôle jusqu'alors centralisées. Il nomme un mécanicien à la tête d'une nouvelle division des projets, chargée de traiter les commandes d'équipements, de tester les véhicules à leur arrivée, de négocier et d'exécuter les contrats de garantie. Par ailleurs il crée une unité de recherche et de développement formée de mécaniciens qui réalise plus de 50 innovations

dont plusieurs sont vendues sous licence au secteur privé.

Dans la ville de Madison (Wisconsin), c'est le département de la police municipale qui tente l'expérience de la gestion participative. En été 1986, le chef de la police, David Couper, organise une réunion pour débattre de la possibilité d'expérimenter de nouvelles méthodes de gestion. Plus de 50 fonctionnaires sont présents et mandatent un groupe de 10 personnes pour concrétiser cette idée.

Après d'intenses discussions, le groupe conclut à la nécessité d'un district expérimental de 38 policiers responsables d'une population de 30 000 habitants. Le groupe consulte tous les employés du département et prend en compte leurs vœux pour l'organisation de ce nouveau district: les cadres sont élus par les employés, l'élaboration des méthodes de travail et la conception du nouveau bâtiment de la police réalisées par les employés.

Le district expérimental procède régulièrement à des enquêtes qui permettent aux usagers d'exprimer leur avis et développe une action orientée vers les besoins des habitants (voir DP n° 1167). Pour concrétiser cette action, inspecteurs, agents, contractuels et employés administratifs se réunissent en groupes de travail.

Aujourd'hui le district expérimental est une administration motivée où l'absentéisme est rare et dont les membres ne voudraient pas revenir à la situation antérieure. Les résultats sont tellement satisfaisants — en termes d'atmosphère de travail et d'efficacité — qu'en 1991 le département de la police étend l'expérience à l'ensemble de la ville en créant trois nouveaux districts décentralisés. ■