

La Hiérarchie Administrative



Photo : iStock

Comité de gestion de l'OMAP

Brahim ZYANI	Professeur à l'ENSA, président.
Abdelouhad OURZIK	Professeur à l'ENSA, vice-président chargé de la publication, de la recherche scientifique et de la coopération.
Khalid BENOSMANE	Ancien professeur à l'ENSA, expert en management public, vice-président chargé de la communication, de la formation continue et de l'expertise.
Mohammed EL BOUZIDI	Chargé de mission auprès du PDG de la SNRT, vice-président trésorier, chargé des relations avec le secteur privé.
Badia BADDAG	Vice-présidente /secrétaire général.

L'Observatoire Marocain de l'Administration Publique, 1 avenue la Victoire

Dans ce numéro :

1. افتتاحية
(ابراهيم زياني)
2. la hiérarchie administrative et le fonctionnement de l'administration : avantages et inconvénients
(Mohammed Zaouaq) ;
3. التراتبية الإدارية والمسؤولون الجدد
(نورالدين الراوي)
4. L'autre hiérarchie : la hiérarchie invisible
(Brahim Zyani) ;
5. Les maux de la hiérarchie « top-down »
(Khalid Ben Osmane) ;
6. الإدارة المغربية و التسلسل الإداري
(صالح المستيف)
7. التسلسل الإداري أداة للتنظيم أم "معتقل" لخلق الكفاءات
(رشيد لبكر)
8. Hiérarchie, information et organisation
(El Mehdi Darmouch)
9. Le pouvoir hiérarchique
(André G. Delion)
10. Appels à contribution

Déjà parus

Bulletin n° 12 : La déconcentration

Bulletin n° 11 : L'interministérialité

*Bulletin n° 10 : L'accueil dans
L'administration publique*

**Anciens numéros consultables sur le
site web <http://www.omap.ma>**

في الحاجة إلى ممارسة متجددة للتراتبية الإدارية

هل ما يزال للتراتبية الإدارية مكان في الإدارة المعاصرة اليوم؟ سؤال له ما يبرره اعتبارا للتحويلات الهائلة التي طالت الجهاز الإداري على عدة مستويات: فمن جهة، هناك الاستخدام الواسع للوسائل التكنولوجية والمعلوماتية والتواصلية الحديثة والتحسين الملحوظ في المستوى المعرفي و التكويني للموارد البشرية العاملة بدواليب الإدارة؛ ومن جهة أخرى، نعاين تنامي الأفكار والنظريات الداعية إلى ديمقراطية العمل الإداري وتبني مبادئ الحكامة الجيدة التي يأتي في مقدمتها المشاركة وحسن الإنصات والتشاور والحوار، كما نلاحظ في نفس السياق تزايداً مطرداً في عدد الهيئات والهيكل الإدارية الجماعية المبنية على أسس أفقية والتي تتخذ أنماطاً تنظيمية مختلفة (مجالس، سلطات إدارية مستقلة، لجان عليا...) وهي إدارات جديدة تنعدم فيها مبدئياً قاعدة التسلسل الإداري من الأساس.

إن هذا الطرح له ما يدعمه من الناحية النظرية، ولكن من الوجهة العملية لا يمكننا الإقرار بسهولة متناهية بفكرة نهاية التراتبية الإدارية. فهذه الأخيرة جزء لا يتجزأ من الظاهرة الإدارية: فحيثما تكون علاقات إدارية، بغض النظر عن شكلها ونمطها وطبيعتها، ثمة تراتبية إدارية ظاهرة أو مستترة، صارمة أو مرنة.

إن هذا الاقتناع بالذات هو الذي حدا بالمرصد المغربي للإدارة المغربية إلى تناول هذا الموضوع، ساعياً بذلك إلى الدعوة إلى تجديد وتطوير ممارسة جديدة للتراتبية الإدارية التي تعد بحق المحرك الرئيسي للنشاط الإداري، كما تبرز ذلك مختلف المساهمات الدراسية المعروضة.

ابراهيم زياني

رئيس المرصد

LA HIERARCHIE ADMINISTRATIVE ET LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION : AVANTAGES ET LIMITES

M. Mohammed ZAOUAQ,
Lauréat du cycle supérieur de l'ENA,
cadre au Ministère de l'éducation nationale

La hiérarchie administrative peut se définir comme le mode d'organisation du travail et des relations de pouvoir au sein de l'administration, basé sur un fondement juridique⁽¹⁾ et garantissant un maximum d'ordre fonctionnel et organisationnel.

La hiérarchie administrative est une théorie juridique qui a été conçue par les auteurs du droit administratif en vue de servir de fondement à la pratique de l'administration. Cette théorie, développée par la suite par la jurisprudence administrative⁽²⁾ a permis de développer et d'améliorer le fonctionnement des organisations administratives, et ce en contribuant à l'éclaircissement des relations hiérarchiques entre les responsables et leurs subordonnés.

Objet de réflexions contradictoires chez nombre de chercheurs et de spécialistes du droit administratif, des sciences administratives et du management public, La hiérarchie de l'administration présente à la fois des avantages (I) et des limites (II) que les gestionnaires doivent prendre en compte pour mener à bien leurs missions.

I/ Les avantages :

Au sein de l'administration, la hiérarchie présente plusieurs avantages à la fois pour les agents et pour les responsables. Ainsi, pour les agents, elle permet d'éviter l'anarchie, l'empiétement et le chevauchement des missions et des tâches à assurer, et leur garantit, par conséquent, une liberté d'action dans le champ d'intervention dont ils se trouvent investis, soit sur la base d'un texte juridique ou des

instructions directes émanant de leurs supérieurs hiérarchiques, ce qui représente une garantie contre toute éventuelle mise en cause erronée de leurs responsabilités sur la base des fautes administratives commises au sein des services auxquels ils appartiennent.

Pour les responsables, la hiérarchie de l'organisation administrative est perçue comme la clé du perfectionnement du travail administratif, du contrôle et d'évaluation de la rentabilité de leurs subordonnés, et aussi comme l'outil le plus approprié pour cultiver le sens de la rigueur, de la sérénité et de la responsabilité chez les agents subalternes. A tel point que DI MALTA considère dans ce sens que la hiérarchie est "le principe moteur qui assure à l'administration ... sa puissance et sa cohésion"⁽³⁾.

Par conséquent, le pouvoir hiérarchique permet à ces responsables de transmettre des orientations et des instructions techniques à leurs subordonnés, en vue de maintenir la discipline intérieure et le fonctionnement normal et régulier de leurs services, ce qui constitue une garantie à la permanence et à la continuité des services assurés aux administrés.

En dépit des multiples avantages fonctionnels que présente la hiérarchie administrative pour l'administration, elle ne peut être sans limite quant au niveau des exigences imposées actuellement aux différents services publics par leurs usagers/clients.

II/ Les limites :

A l'ère du Néo-libéralisme et des nouvelles approches managériales préconisées par les théoriciens du management public, la question de la modernisation de l'administration devient cruciale pour nos décideurs publics, surtout que les usagers des différents services administratifs "ont clairement affirmé leurs attentes et souligné les inadaptations des services qui leur sont offerts"⁽⁴⁾ par rapport au niveau de leurs revendications et de leurs attentes⁽⁵⁾.

Pour les spécialistes du management, la hiérarchie est une pratique héritée de la bureaucratie wébérienne et un facteur de blocage en matière de réalisation de la performance au sein des organisations administratives, qu'il est important d'alléger⁽⁶⁾, surtout qu'on ne cesse de revendiquer la négligence des techniques d'animation des groupes et la rigidité des méthodes de travail au sein de ces organisations, et ce en faveur d'une hiérarchie autoritaire comportant une obéissance passive, des nominations et des sanctions discrétionnaires, à tel point que ces comportements amplifient anormalement les répercussions que comporte toute hiérarchie sur la psychologie du personnel administratif⁽⁷⁾, et favorisent le sentiment de la non appartenance et de l'inutilité chez les fonctionnaires.

L'agent soumis à la rigidité du pouvoir hiérarchique est souvent atteint d'un complexe d'infériorité, de la méconnaissance de ses propres compétences et du renoncement à toute initiative personnelle. Puisque pour lui, le sentiment de l'intérêt du service s'estompe et s'affaiblit peu à peu devant son exclusion et sa marginalisation de la sphère de pouvoir, ce qui le pousse à s'isoler et se cloisonner en ne connaissant plus que la voie hiérarchique⁽⁸⁾.

En outre, l'appréhension négative de la hiérarchie par les différents chefs des entités administratives les transforment en véritables bureaucrates dont la seule et unique mission est de dicter et donner des ordres sans aucune consultation ou participation des subalternes à la prise des décisions, ce qui, par conséquent, favorise largement la part de la faute au niveau de la gestion de leurs services et les empêche de réaliser des résultats satisfaisants, sachant que les meilleures solutions aux problèmes de gestion, et les initiatives les plus innovantes en matière d'amélioration du fonctionnement de l'administration, émanent des niveaux inférieurs de la hiérarchie et non de son sommet.

En définitive, il convient de dire que la bonne gestion et le bon fonctionnement de notre administration nécessitent désormais de la part des tops-managements un savoir-faire et une technicité managériale qui leur permettra de concilier les limites inhérentes à la hiérarchie administrative aux multiples avantages que présentent les nouvelles techniques de management.

(1) Selon Pierre DI MALTA, la hiérarchie administrative "n'est pas un phénomène extra-juridique ou métajuridique : son fondement doit se situer dans un cadre de droit". Cf. : Pierre DI MALTA, Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique, LGDJ, Paris, 1961, p : 5.

(2) Il s'agit notamment de l'arrêt Jamart qui a consacré la théorie de chef de service. Arrêt Jamart C.E. 7 février 1936, Sirey, 1937, III, p : 13.

(3) Pierre DI MALTA, Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique, op.cit, p : 1.

(4) Robert Fouchet, Performance, service public et nouvelles approches managériales, Politiques et management public, volume 17, N° 2, 1999, p :37.

(5) Aujourd'hui l'incapacité de l'administration à répondre aux exigences de ses usagers/ clients trouve écho chez l'ensemble des acteurs sociétaux de notre pays.

(6) Pour Jacques Spindler et David Huron, l'une des principales techniques de management public est l'écrasement et la réduction de la pyramide hiérarchique. Cf. Jacques Spindler et David Huron, Le management public local, L.G.D.J, 1998.

(7) Pierre DI MALTA, Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique, op.cit, p : 3.

(8) Idem, p : 4.

التراتبية الإدارية والمسؤولون الجدد

نورالدين الراوي

إطار متقاعد

مما لا شك فيه أن التراتبية الإدارية تكتسي أهمية بالغة داخل كل منظمة إدارية، باعتبارها آلية ناجعة لتنظيم العلاقات الوظيفية بل والإنسانية بين مختلف العاملين على اختلاف مستوياتهم المهنية، وكذا لتنظيم وتوزيع العمل بين الوحدات الإدارية، في إطار سلطة رئاسية قد تكون مبنية على تنظيم هيكلي رسمي أو وفقا لتنظيم داخلي غير رسمي. وغني عن البيان ان ممارسة السلطة الرئاسية تحتاج إلى جانب المؤهل العلمي والكفاءة المهنية، إلى الخبرة والتجربة اللتين لا يمكن بدونها اكتساب القدرات التدييرية سواء للملفات أو للعلاقات مع الاشخاص. ومما يؤكد هذا القول الوضعية المقلقة التي أصبحت تعيش عليها مختلف الإدارات العمومية جراء تفعيل المسطرة الجديدة الخاصة بالانتقاء التي يجسدها المرسوم رقم 2.11.681 بتاريخ 25 نونبر 2011 بشأن كفايات

الكفاءات الطموحة أمام هزالة التعويضات المرتبطة بمزاولة المهام المذكورة ؟ إنها أسئلة تحتاج إلى إجابات سريعة ومقنعة في ظل الوضعية المزرية التي أصبحنا نعاينها على مستوى التراتبية الإدارية.

L'AUTRE HIERARCHIE : LA HIERARCHIE INVISIBLE

M. Brahim Zyani
Président de l'OMAP

La hiérarchie ne fonctionne pas toujours de haut en bas, il existe d'autres formes de hiérarchie qui fonctionnent de manière horizontale, de bas en haut ou de travers. C'est ce que nous appelons ici la hiérarchie invisible. Les exemples tirés du fonctionnement réel de nos administrations ne manquent pas : le chef de division dont le pouvoir englobe ses pairs de même niveau, le simple cadre ou agent qui exerce une influence très forte sur son chef immédiat, le chef de service qui non seulement exerce son pouvoir sur son propre personnel mais aussi sur le personnel de son collègue d'à côté, le gouverneur qui exerce plus de pouvoir sur les délégués ministériels que n'en exercent leurs propres ministres...

La hiérarchie n'est pas toujours linéaire. Les lignes hiérarchiques montrées dans les schémas organisationnels tirés des organigrammes sont souvent trompeuses. Elles ne traduisent pas la réalité du pouvoir dans l'administration. Des considérations multiples interviennent pour chambouler l'ordre des relations qu'entretiennent les personnels exerçant dans une administration. Celles-ci tiennent surtout à la nature des attributions exercées, aux moyens et ressources disponibles, au style de direction employé, aux traditions de gestion existantes dans l'administration et à d'autres facteurs parfois insoupçonnés, sinon inédits.

Prenant l'exemple récent d'un service de guichet relevant d'une administration centrale où l'ordre hiérarchique fonctionnait normalement, de haut en bas sans aucun problème, jusqu'au moment où un nouveau

تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بالإدارات العمومية. ذلك أن هذه المسطرة أفرزت مسؤولين ، وإن كانوا يتوفرون على المؤهل العلمي والفكري المطلوب للتباري على المناصب القيادية، فإنهم يفتقرون للتجربة اللازمة لمزاولة السلطة الرئاسية على اختلاف مراتبها.

ذلك، ان هذه السلطة تتطلب كما سبقت الإشارة إلى ذلك خبرة طويلة تمكن من اكتساب المهارات الكفيلة بمعالجة الملفات وكذا إدارة المواقف والوضيعات ولا سيما تلك المرتبطة بالعنصر البشري، إذ أنه من الصعوبة بمكان إسناد تسيير مصلحة تضم أكثر من عشرة موظفين لشباب أو شابة يتوفران على أقدمية أربع سنوات كما يشترط ذلك المرسوم، أو إسناد قسم يضم ثلاث مصالح أو أكثر وما مجموعه أكثر من عشرين موظفا ، لشباب أو شابة لها أقدمية أربع سنوات من الأقدمية، مع ما تعرفه الإدارة من صراعات داخلية سواء بين الوحدات الإدارية أو بين الأشخاص أو بين الفئات والأصناف الوظيفية.

فإذا كان المرسوم السابق ذكره قد ثمن المؤهل العلمي وأخذ في الاعتبار ديمقراطية الإدارة لتمكينها من ممارسة الحكامة الجيدة عبر إرساء مبدأ تكافؤ الفرص والشفافية، فقد أغفل جانبا مهما لا يستقيم سير الإدارة بدونه ، وهو عنصر الخبرة والتجربة. ذلك أن الواقع يشهد على تدني مستوى مزاولة المسؤولية بمختلف الإدارات ، بل إن هناك بعض المسؤولين الجدد أصبحوا عرضة للتنذر وموضوعا للتهكم. فهذا رئيس مصلحة جديد يعتقد أن مسؤوليته تنحصر في توزيع البريد والملفات على المرؤوسين لمعالجتها ، وفي انتظار ذلك يتفرغ هو لتصفح الأخبار على الأنترنت، وهذه رئيسة قسم حديثة عهد بالإدارة لا تدري كيف تحفز مرؤوسيا على العمل بعد رفضهم التعاون معها ، والأمثلة من هذا القبيل كثيرة تجل بها جل الإدارات.

هذا في غياب إجراءات مواكبة لهذه المسطرة، من قبيل وضع نظام خاص لتكوين المسؤولين الجدد يتعرفون من خلاله على طرق وأساليب ممارسة القيادة الإدارية، يؤطره قدامى المسؤولين بالقطاع المعني ، الذين يتوفرون على خبرة طويلة في مجال مزاولة المسؤولية الإدارية.

والواقع يشهد أيضا على أن السلطة التقديرية للإدارة في التعيين في مناصب المسؤولية ، والتي كانت معمدة سابقا، كانت لها إيجابياتها. فبالرغم من أن المرسوم السابق رقم 2.75.832 بتاريخ 30 دجنبر 1975 لا يشترط في تقلد مناصب المسؤولية أقدمية مضممة بحكم الظرفية التي كانت تتسم بنذرة الكفاءات وأن الإدارات كانت آنذاك بحاجة ماسة لتأطير مصالحتها ، فإن رؤساء الأقسام مثلا كانوا يعينون من بين الموظفين ذوي خبرة لا تقل عن عشر أو خمسة عشر سنة، وجلهم سبق لهم أن زاولوا مهام رئيس مصلحة أو مهام مماثلة.

كيف يستساغ ، في ظل المرسوم الحالي، الإعفاء من شرط ممارسة مهام رئيس مصلحة لتقلد منصب رئيس قسم، إذا استدعت الضرورة ذلك، حسب تعبير المرسوم؟ ما طبيعة هذه الضرورة التي تسند مهام رئيس قسم، على أهميته وحساسيته، لموظف حديث عهد بالإدارة؟ .

وبوجه عام، هل نجح هذا المرسوم في تحقيق أهدافه المعلنة والخفية ؟ ثم بعد مرور أكثر من ست سنوات على تطبيقه، هل تم وضع تقييم عام له بتنسيق مع مختلف القطاعات الوزارية ؟ هل توجد إحصائيات دالة تمكن من الوقوف على مدى نجاح هذه التجربة ؟ هل يحظى هذا النص باهتمام

chef de service est nommé. Celui-ci, en raison de son impréparation à la fonction de chef de service, s'est montré incapable de maintenir l'ordre hiérarchique préexistant. Du coup, l'ordre hiérarchique a changé de configuration au sein du service en question. Des parcelles de pouvoirs échappent au nouveau chef de service qui doit composer avec d'autres lieux de décision fondés sur une bonne connaissance des dossiers et sur la solidarité entre les membres.

Peut-on conclure pour autant à la dangerosité de la hiérarchie invisible, assurément non. Certes, la hiérarchie invisible présente incontestablement des inconvénients majeurs, mais elle n'en offre pas moins une échappatoire à d'autres maux dont souffre l'administration. En un mot, on peut dire que la hiérarchie invisible s'analyse, en jargon de science administrative, comme une dysfonction fonctionnelle.

LES MAUX DE LA HIERARCHIE

« TOP-DOWN »

**M. Khalid Ben
Osmane**

Consultant RH – vice-président de
l'OMAP

Dans l'administration publique, la hiérarchie administrative se présente au moins sous trois formes : hiérarchie des normes, hiérarchie de niveaux de responsabilité pyramidale et hiérarchie des postes et des grades. Les deux dernières sont les plus polémiques.

La hiérarchie fondée sur la responsabilité pyramidale est un système d'organisation hiérarchique qui fonctionne sur un mode décisionnel «top-down», sur la base d'échelons hiérarchiques strictement déterminés. Le responsable hiérarchique dispose d'une autorité directe sur des subdivisions ou sur une équipe et a le monopole de la

définition des missions et objectifs de ses membres sous l'autorité lui aussi de son supérieur, à qui il rend compte. Il est en charge de la fourniture des moyens, de la notation de ses subordonnés et a une influence sur l'évolution de carrière de ses subordonnés.

Dans la pratique, ce système d'organisation fait l'objet de nombreuses critiques. Il est considéré comme trop rigide dans un monde où la mobilité professionnelle et la rapidité de décision sont désormais des exigences pour l'Administration. Le processus décisionnel est ralenti du fait des trop nombreux échelons hiérarchiques, alors qu'il est désormais nécessaire d'être hyper réactif pour faire face à la demande des usagers du service public. Le management pyramidal tend également à favoriser la déresponsabilisation et à brider l'autonomie des fonctionnaires. La voie hiérarchique étant prédominante, ce type de management se révèle ainsi contreproductif, car il ne favorise pas les idées nouvelles et les initiatives.

Ainsi, la hiérarchie, telle qu'elle est mise en pratique, est essentiellement concentrée sur le contrôle des subordonnées et la « répression » des tentatives d'autonomie. Elle ne supporte pas les écarts quand bien même ils seraient pertinents ; elle a pour objet sa propre permanence au détriment du résultat ou de l'objectif poursuivi.

Mais si l'on admet que la relation de subordination hiérarchique est une entrave au développement harmonieux d'une administration en pleine pression externe, comme elle l'est à l'accomplissement des tâches dans une organisation complexe, il faut aussi avoir conscience que tout changement dans ce domaine exige une véritable révolution culturelle impliquant une mutation des mentalités et des comportements, et non pas seulement des structures administratives.

الإدارة المغربية و التسلسل الإداري

صالح المستيف باحث في الإدارة المحلية

بالرجوع إلى دستور المملكة نجد مجموعة من المبادئ والمقتضيات المتعلقة بالتنظيم الإداري بدأ بالتنصيص علي أن الحكومة تمارس السلطة التنفيذية وتعمل تحت سلطة رئيسها علي تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين، والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية علي المؤسسات والمقاولات العمومية (الفصل 89).

كما نص الدستور على أن رئيس الحكومة يعين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية دون إخلال بأحكام الفصل 49 من الدستور، ويمكن لرئيس الحكومة تفويض هذه السلطة (الفصلين 91 و92).

من هذا المقتضى الدستوري يتضح جليا شكل الهيكل التنظيمي والبيوي للإدارة المغربية التي استطاعت أن تترجم بين النمط التقليدي الموروث والنمط الحديث الذي ادخل عليها في فترة الحماية الفرنسية، مما نتج عنه فرز نموذج إداري مغربي معاصر ومتطور. فأهم ملاحظة يمكن إبرازها هنا هي بناء الإدارة المغربية على أساس مبدأ التسلسل الإداري أو التراتبية والتدرج الهرمي الذي يستجيب لضرورة تنظيمية أولا وقبل كل شيء. فكما قال ماكس فيبر (Max Weber) التسلسل الإداري هو العنصر المركزي للنموذج البيروقراطي، نموذج إدارة عصرية مؤسسة علي سلطة مشروعة ومعقنة.

التسلسل الإداري

إن التسلسل يتيح تحقيق وحدة القيادة لفائدة قمة الهرم التي تنقل أوامرها و تنفيذها بإخلاص حسب مراحل التدرج. في هذا الإطار، سنتحدث عن مبادئ التسلسل أو التدرج وعن أنواع الخضوع والتبعية والغاية منها..

لا يمكن الحديث عن هذا الموضوع دون الرجوع إلى القانون الأساسي للوظيفة العمومية (ظهير 1-58-208 المؤرخ في 4شعبان 1377 موافق 24 فبراير 1958).

فمن خلال هذه المقتضيات القانونية نستخلص أن التسلسل الإداري داخل المؤسسة هو تنظيم العمل الجماعي وطريقة لتفويض المسؤوليات ومتابعتها وتقييمها. كما أن الهيكل التنظيمي أو الوظيفي لأي منشأة يمثل القاعدة الإدارية لأسس النظام العام للقيام بالأعمال من حيث التنظيم والتخطيط والتصور والتوصيف والصلاحيات والمسؤوليات والسلطة الممنوحة والأهداف لكل إدارة أو قسم أو موظفين وتنظيم التعاون والتكامل فيما بينها للوصول للأهداف النهائية.

يمكن إذن اعتبار التسلسل الإداري المستمد من الهيكل التنظيمي واللوائح المعتمدة هو المنظم لحركة العمل داخل المؤسسة من حيث حركة تداول المستندات والمساة الدورة المستندية بين الأقسام والإدارات وكذا تنظيم سلطة الإعتمادات للمديرين العامين والمديرين ورؤساء الأقسام. ومن تم

يعكس التنظيم الهيكلي الإداري وجهة نظر مجلس الإدارة أو أصحاب سلطة القرار لتنظيم العمل داخل المؤسسة. وهكذا نجد أن التسلسل الداخلي للإدارة لا يتأق دون اعتماده على مبدأ التراتبية التي هي من مقوماتها الأساسية. فالتسلسل الإداري يهيم تنظيم العمل كما يهيم أيضا الأعوان المكلفون بتنفيذ تلك الأعمال و الذين يتنمون الي رتب مختلفة موزعة الي سلالم ودرجات تعزز بدورها التراتبية الادارية.

هذا وفيما يخص السلطة الرئاسية، فهي تعرف بسلطة الرؤساء على مرؤوسهم الإداريين من اجل وحدة العمل وفعاليتته واستمرار يته. بهذه الصفة تكون الوجه المقابل للتبعية الإدارية تلقائيا، ويترتب عنها مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه. جديرا بالإشارة كذلك، أن هذه السلطة ليست مطلقة أو علي درجة واحدة من القوة بل تتأثر بشخصية صاحب السلطة ومركزه في السلم الإداري وبنوعية وظيفته.

والسلطة الرئاسية تشمل مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس كالإلحاق والتعيين والنقل والترقية والتأديب. في حين يتعلق البعض الآخر بأعماله عن طريق إصدار الأوامر والتوجيهات ومراقبة تنفيذها.

إلا أن هذه العلاقة المزدوجة لا تعني بتاتا أن التبعية (subordination) تؤدي حتما إلى الخضوع (dépendance) ذلك انه قد نجد مرؤوسا في وضعية تبعية لرئيسه وفي نفس الوقت يكون بدوره رئيسا لمرؤوسيه هو أيضا. و هنا فان وضع التبعية يولد لديه الشعور بالأمان والحماية وفي نفس الوقت، كون له مرؤوسين يعطيه قيمة مضافة. أما مسألة الخضوع فان العلاقة الإدارية بين الرئيس والمرؤوس تنحصر في العمل ولا تمتد إلى أكثر من ذلك إلا في حالات خاصة مرتبطة بطبيعة الوظيفة وهي على وجه الخصوص الأسلاك والهيئات ذات أنظمة خاصة ومنها العسكرية أو الشبه العسكرية ورجال السلطة. فبالنسبة لهذه الأصناف تلعب السلطة التسلسلية دورا حاسما في تقييم أداء المرؤوسين والتقرير في مسارهم المهني.

السلطة التسلسلية علي المستوي الترابي

بخصوص الإدارة المحلية، نص الدستور على أن الجماعات الترابية لا تخضع لأي وصاية فيما بينها ويرتكز تنظيمها علي مبدأي التدبير الحر والتفريع.. كما نص أيضا علي ان ولاية الجهات وعمال الأقاليم والجماعات يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية. ويعمل الولاية والعمال باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها كما يمارسون المراقبة الإدارية. ويساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية .

و بالنسبة للإدارة اللامركزية، فإن الولاية والعمال يقومون تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها (الفصل 145).

هنا نجد أن السلطة التسلسلية يتولاها رؤساء الجهات والجماعات الترابية فيما يخص الإدارة الجماعية بالنسبة لموظفيها وأعوانها الموزعين حسب رتبهم وطبق التنظيم الهيكلي الذي ينقسم بدوره إلى مديريات وأقسام ومصالح. كما ينبغي في هذا الباب،الإشارة إلى العلاقة بين أعضاء المكاتب التي تقوم علي أساس توزيع المهام بين الرئيس ونوابه والتي، بحكم

التفويض الذي قد يمنحه الرئيس، قد يولد علاقة تبعية وسلطة تسلسلية بينهم.

أما بخصوص إدارة الدولة اللامركزة، نرى أن الدستور واضح في هذا المجال. فهي تخضع للسلطة التسلسلية للولاة والعمال الذين يسهرون على حسن سيرها و تنسيق أنشطتها. و كممثلين للسلطة المركزية أصبحوا بهذه الصفة يتحملون مسؤولية سير هذه المرافق العمومية. و يعتبرون أعلى سلطة على المستوي الترابي.

مسألة الإمتثال في الإدارة

ينقسم الموظفون إلى عدة أصناف بحكم شخصيتهم وكفاءتهم ووضعيتهم. فهناك الفئة الجريئة المقدمة والمكونة التي تقوم بتنفيذ الأوامر بعقلانية وتدبر. وهناك الفئة الخجولة والتي تتولي تنفيذ الأوامر بحرص شديد. ثم هناك فئة أخرى لا تبالى بالعواقب.

غير أن مسألة الامتثال لدى بعض هذه الفئات يصنفها إلى الفئة التي تقوم بالتنفيذ الأعمى، وتضع بالتالي السلطة التسلسلية في مواقف حرجة (أذكر هنا إقدام ممثل للإدارة المحلية على عملية إخلاء منطقة من حي صفيحي في بضع سويقات منتصف السبعينات معتقدا أنه أحسن صنعا لكنه بعد موجة الاحتجاجات، اكتفي بتبريد انه قام بتنفيذ الأوامر تاركا تبعات ذلك لرؤسائه).

الفئة الثانية هي تلك التي تمتثل تماما للأوامر لكن بطريقة ذكية تجعل السلطة التسلسلية مرتاحة لكيفية أداءها في التنفيذ.

الكل يعلم أن عدم الامتثال للأوامر أو رفضها يعتبر خطأ تأديبيا يعاقب عليه ولو كانت غير مشروعة. وبما أن الموظف يسعى للترقية والتنقيط الجيد وتلميع صورته فقد ينتظر في نظام إداري لا يعتمد التقييم بالنتائج أن يحقق مبتغاه من خلال نعم الرئيس المباشر عليه. وأن من شأن مثل هذا السلوك أن ينجح الولاءات التي لن تتوقف عند التبعية فحسب، بل تتحول إلى الخضوع الكامل.

مهما يكن، يتعين على صاحب السلطة التسلسلية عند إصداره للأوامر تجنب وضع مرؤوسيه في مواقف قد تنعكس على أداءهم في التنفيذ وربما قد لا تؤدي إلى تحقيق المبتغى منها.

يمكن التطرق لموضوع الامتثال في الإدارة من خلال نموذجين اثنين. يتعلق الأول منها بنموذج السلطة الرئاسية الصلبة، والثاني بالسلطة الرئاسية المرنة :

السلطة الرئاسية الصلبة تقوم على تبعية ضيقة تحدث نوعا من الشعور بالإحباط والعزلة. كما أن الخضوع لقيادة سلطوية يدفع الموظف إلى اتخاذ مواقف السلبية والانكماش، فتكون الإدارة هي الخاسر الأكبر في نهاية المطاف.

بالنسبة للنموذج المرن، فهو من جهة مرتبط بشخصية صاحب السلطة التسلسلية، ومن جهة أخرى بأساليب التدبير. ففي الحالة الأولى نجد أن تواضع الرئيس وحرصه على زرع الثقة بينه وبين مرؤوسيه وحسن معاملتهم باحترام متبادل وبساطة في التواصل. الشيء الذي يحفز الموظفين أكثر من الإجراءات المادية، فكلما كان الناس راضون إلا ويشغلون أحسن. وهذا العامل الفصل يؤثر على الإنتاجية بحيث انه

نفساني وليس تقني أو اقتصادي كما يعتقد تيلور (F.W.Taylor). وهكذا تتحقق أهداف الإدارة في مناخ يسوده التفاني والإخلاص في العمل تقديرا من المرؤوسين للسلطة الرئاسية مما ينعكس إيجابا على المؤسسة.

أما فيما يرجع لأساليب التدبير، فإن نهج المقاربة التشاركية في الإدارة يذكي الحماس ويعطي نوعا من الشعور بالرفاه والاطمئنان الذي يعوض الإحساس بالإحباط. وهذا النمط يعتمد كمرتكز على المساعدة (collaboration) وعمل الفريق والمشاركة في القرارات.

ونستحضر هنا محاولات مسلاو (A.H. Maslow) التي تناولها بعض المفكرين والمنظرين المعاصرين المهتمين بمجال التدبير الحديث (management)، والتي تطرقت إلى الهياكل التشاركية التي تكون أكثر محفزة للأشخاص وتمكهم من الانضمار في التنظيم أو المؤسسة فتتيح لها تسيرها أحسن مع تجنب الإحباط والتوترات الناتجة عن عدم تلبية الحاجيات.

التسلسل الإداري أداة للتنظيم أم "معتقل" لخلق الكفاءات

رشيد ل بكر

أستاذ القانون العام كلية الحقوق بسلا،

جامعة محمد الخامس بالرباط

من المبادئ التي انبنت عليها الممارسة الإدارية في كل دول العالم، هناك مبدأ التسلسل الوظيفي أو الهرمية الإدارية، والذي يعني خضوع الدرجة الأدنى للدرجة الأعلى، ثم التي تليها، وهكذا إلى أن تكتمل درجات السلم الإداري. ولعله من الموضوعية، الاعتراف بأن هذا المبدأ، فرضته ضرورات تسهيل الأداء الإداري ومراقبة طرق تنفيذه وتحديد المسؤولين عن هذا التنفيذ؛ حتى صار أحد أهم الأركان التي لا محيد عنه في أي ممارسة إدارية مجدية وواقعية، إذ لولاه، لما كان للتسيير الإداري معنى، ولآل وضعه إلى الفوضى والتسيب و اللاجدوى، فعن طريق مبدأ التسلسل الوظيفي، يمكن تنظيم وتحديد الجهة التي يعود إليها أمر اتخاذ القرار وتحمل تبعاته وإصدار التوجيهات للموظفين، كي يبادروا إلى تنفيذ التعليمات كل حسب درجته في السلم الإداري وفي إطار من التنسيق والتنظيم بين مختلف مكونات الإدارة. وعلى ضوء هذا، يتم تحديد موقع كل موظف ورسم دائرة واضحة لمجال تدخله التي يمكن مساءلته عليها، وبالتالي يكون من السهل، تطبيق قاعدة ربط المسؤولية بالمحاسبة. ومنه، إمكانية تحديد الجهة المسؤولة عن الخطأ الإداري في حالة حدوثه، وما يلي ذلك من إجراءات المتابعة، سواء بالإلغاء أو بالتعويض أو حتى بالمتابعة الجنائية في الحدود التي تنص عليها القوانين الجاري بها العمل.

يمكن الجزم، أن الخلفية التي حركت الرغبة في تثبيت هذا النظام ، تمثلت في تنظيم العمل وتجويده وتحديد دائرة الاختصاص وضبط مجال المسؤولية، حسب موقع كل موظف بناء على كفاءته المكتسبة من تجربته ومستوى تكوينه، على أساس من الاحترام المتبادل والتعاون والتشاور والاندماج والحرص على النجاح المشترك، وبالتالي فلم تكن الغاية من هذا المبدأ أبدا، خنق الموظف و تهيمشه وازدراء كفاءته، ولا تحويل الإدارة إلى ما يشبه "الثكنة العسكرية"، حيث الانضباط الصارم وغياب أي إمكانية لدى الدرجة الصغرى لمناقشة قرار الدرجة التي تعلوها.

من المؤسف القول، أن الأسلوب المعمول به داخل العديد من مؤسسات الإدارة المغربية، قد انحرف كثيرا عن الغاية المثالية لهذا المبدأ، وأصبحت بعض من هذه الإدارات، أشبه ب"المتقلبات القسرية" للعديد من الموظفين، الذي باتوا منشغلين بكيفية مواجهة " عقد وانفعالات" المسؤول، أكثر من الانشغال بتصريف الشؤون الإدارية الموكولة إليهم؛ فبعض المسؤولين مازالوا لم يستوعبوا بعد أجدديات التحديث الذي أكتسح مجال التدبير في الإدارة العصرية، وكل ما يعلمونه عن الحكامة، أنها مجرد تسويق خطابي وغير ذي أثر على مستوى الواقع الفعلي، و يعتبرون التدبير المشترك، سطو على اختصاصهم، كما أن استشارة الموظف الأدنى درجة، عصف بهيبتهم، فضلا عن اعتقادهم، بأن الافتتاح على الموظفين والإفصاح عن أسلوب التسيير المتبع داخل الإدارة ، سيؤدي إلى إحاطة علم الموظفين بكل صغيرة أو كبيرة داخلها، سواء تعلق بالأمر بالتسيير ذاته، أو بالطريقة التي تتمتع على ضوءها المكافآت والمنح وغيرها من طرق الجزاء التي تعتبر السلاح الذي يحمي به المسؤول نفسه، ويضمن به انصياع الموظفين له وتغاضبهم عن أخطائه، ومعاقبة من تسول لهم أنفسهم التمرد عليه.

وإضافة إلى ذلك، لا يغيب عن الأذهان، أن العديد من المسؤولين يميلون مسألة التأهيل الذاتي والتكوين المستمر من حسابهم، فلا يفتنون إلى الأمر، إلا وقد تجاوزهم المرؤوسون في التكوين، ولا سيما على مستوى اللغات أو الوسائل الحديثة في الاتصال والمعلومات، الشيء الذي قد يدفعهم إلى التغطية عن هذا العجز، بتشديد إيقاع هذه الهرمية، وتحويلها إلى شطط وتهيمش وإقصاء.

إذا تأملنا في الأرقام المسجلة على مستوى الراغبين في المغادرة الطوعية أو عدد الكوادر المتطلعين إلى الهجرة نحو الخارج أو إلى مغادرة الوظيفة التي يشغلونها نحو وظائف أخرى، سنجد أن الدافع الأهم في تحريك هذه الرغبة، يمثل في رغبة التخلص من القيود الجائمة على تحركاتهم داخل المواقع التي يشغلونها؛ فالهرمية الإدارية تحولت بالفعل، إلى عامل لكبح الطاقات وهدر للكفاءات وكبت الإبداع، غابتها الآن تحصين المواقع وتأمين الامتيازات، ولو كان ذلك على حساب إفراغ الإدارة من كفاءاتها.

من الأمثلة التي يمكن سوقها في هذا المجال، سعي الغالبية من حملة الدكتوراه ببلادنا إلى الالتحاق بصوف الجامعة لممارسة التدريس، سواء كانوا من الخريجين الجدد الذين لم يسبق لهم خوض أي تجربة إدارية، ومع ذلك لا تحذوهم أي رغبة في الالتحاق بالإدارة إلا مضطرين. أو كانوا موظفين حاصلين على الدكتوراه، ولكنهم حريصون على عدم تفويت أي مباراة للولوج إلى الجامعة ولو بامتيازات تحفيزية أقل مقارنة مع محفزات الوظائف التي يمارسونها، فما السبب إذن؟

لا شك أن السبب يتمثل في رغبة التخلص من شبح الهرمية هذا، على اعتبار أن الجامعة من الوظائف القليلة التي مازال منفصلة عنه، ويتمتع بها الأستاذ بقدر كبير من الاستقلالية، يتيح له إمكانية ممارسة نشاطاته المهنية، بهامش كبير من حرية التحرك والارتقاء وبعيدا عن تسلط المسؤول.

أعتقد أن لموضوع الهرمية الإدارية ارتباط كبير بموضوع اللاتمرکز الإداري، لذلك نتطلع أن يتضمن الميثاق المرتقب لهذا النظام، مقتضيات تأخذ هذه الظاهرة بعين الاعتبار ، وتوليها ما تستحق من اهتمام، ومن تم، اقتراح بدائل واقعية وعملية للتخفيف من حدة هذه الهرمية وتجميعها إلى الحد الذي تعود فيه إلى حجمها الحقيقي، كأداة لتنسيق العمل وضبطه وتنظيمه وتوفير الشروط الملائمة لاشتغال الموظف وتحفيز إبداعه وليس خنقه ووأكل الملكات لديه بين جدران المكاتب.

HIERARCHIE, INFORMATION ET ORGANISATION

M. El Mehdi DARMOUCH

Chercheur indépendant,
lauréat de l'ISA

La hiérarchie se présente d'abord comme une fonction régulatrice ayant pour rôle de façonner les flux organisationnels et de les investir ainsi d'une assurance de conformité mettant en un lien étriqué la Décision et l'Exécution (*down*) et puis l'Exécution et la Décision (*up*). La hiérarchie administrative remplit particulièrement son rôle en structurant le plus possible la reproduction de ces flux. Or, cette intervention régulatrice ne s'accomplit pas sans effets pervers. Cet article propose d'appréhender sommairement ces effets au niveau de la qualité de l'information requise pour performer le travail dans l'Administration et de l'organisation administrative.

On suppose que la multiplication des relais hiérarchiques introduit une volonté croissante de contrôle de l'information impliquant une diffusion asymétrique des ressources informationnelles. Les besoins des relais hiérarchiques de légitimer leur rôle formel par rapport aux flux organisationnels et de se repositionner dans les lignes hiérarchiques supérieures induisent la multiplication des modes particuliers de rétention, d'interprétation et de sélection de l'information. Or, cette logique interne aux relais hiérarchiques risque de se développer au détriment des prérequis de la performance qui imposent une gestion ouverte de l'information.

Cette hypothèse s'appuie sur l'idée que le renforcement des lignes hiérarchiques répond au besoin d'entretenir la séparation entre la Décision et l'Exécution en rétrécissant les marges de manœuvre de cette dernière fonction qui est, pourtant, censée remplir quasi-totalement le contenu du travail tandis que la première fonction se limite à manager ledit travail. La fonction d'Exécution demeure en effet le seul niveau réellement capable de satisfaire les besoins de performance en ceci qu'elle est la mieux placée, de par ses activités d'exploitation du matériel et de résolution des problèmes du travail, à développer une dimension conception constamment réadaptée aux solutions particulières. Quant aux relais hiérarchiques, plusieurs études montrent qu'ils seraient plutôt enclins sur le plan fonctionnel à évoluer vers le *syndrome de la promotion focus*. Par conséquent, élargir les marges de manœuvre de l'Exécution et réduire les lignes hiérarchiques permettent ainsi de maintenir une tension de travail productive.

D'un autre côté, l'éclosion d'une dynamique de travail organisée en réseau qui s'oppose au travail en silo imposé par la logique hiérarchique promeut le signifié de la performance comme un sens commun largement admis par les équipes de l'Exécution. Dans un tel cadre de travail, l'information circule en mode *open source* puisqu'elle est déterminée par les dernières performances accomplies ce qui est de nature à rendre son instrumentalisation un

enjeu quasi-nul. La qualité de l'information est ainsi inhérente aux flux organisationnels et moins impactée par les nœuds hiérarchiques.

Le réseautage permet en effet aux membres de l'équipe de convenir sur certains *attributs de qualité* du travail. Ces attributs de qualité caractérisent et redéfinissent constamment le sens commun sur le signifié de la performance. L'action performative des membres de l'équipe permet l'émergence d'une *hiérarchie de fait* qui peut se détacher de la hiérarchie formelle car ce qui est en jeu ce n'est pas les schémas de reproduction de la conformité des flux *down/up* mais plutôt les forces de proposition des participants pour satisfaire les attributs de qualité. Si elle ne participe pas à son tour d'une manière effective et continue comme force de proposition, la hiérarchie formelle n'est qu'une courroie de transmission et devient concurrencée quant à sa légitimité.

Le réseautage fait donc que la Décision serait plus déterminée par les flux ascendants alors que l'intervention des relais hiérarchiques administratifs portant sur la conformité bidirectionnelle et de l'autorité politique statuant généralement sur l'opportunité ne peuvent qu'entériner le processus de réseautage dans son ensemble provoquant une mutation des contours organisationnels selon la concentration des foyers de la hiérarchie de fait. Autrement, la hiérarchie formelle tend naturellement à contrôler les ressources informationnelles, verrouiller les attributs de qualité et récupérer à son niveau exclusif ce qui était un sens commun pour le plus grand nombre. Il s'agit ici d'un sens commun formalisant la norme relationnelle des lignes hiérarchiques en place pendant que l'opérationnel (l'Exécution) est relégué à ses fonctions élémentaires dépouillées de la dimension conception.

On retrouve ici cette problématique générale de savoir dans quelle mesure l'organisation administrative peut interioriser une logique de travail performative basée sur une démarche *bottom-up* de l'action publique.

Céder à cette logique revient dans le cadre de cet exposé à :

- relier la qualité de l'information aux flux organisationnels acceptés par le plus grand nombre comme un sens commun sur le signifié de la performance ;
- réduire les lignes hiérarchiques, valoriser l'opérationnel et élargir les marges de manœuvre de l'Exécution.

LE POUVOIR HIERARCHIQUE

André G. Delion

Texte extrait de « Administration publique et management », Bulletin de l'I.I.A.P. Janvier/Mars 1969 ; PP 72-74

Le pouvoir hiérarchique, qui caractérise les dirigeants, ministres ou directeurs, chefs d'entreprise ou de département, n'est pas un concept aussi simple qu'il apparaissait dans les analyses des systèmes bureaucratiques traditionnels. Le supérieur hiérarchique ne s'exprime pas seulement par des ordres, il s'exprime aussi par des directives qui laissent une capacité de détermination aux subordonnés. Quand plusieurs subordonnés ont dans ce dernier cas un problème à résoudre en commun, qu'au surplus ils connaissent de près, le supérieur est dans une position coordinatrice plus que strictement hiérarchique. Des spécialistes ont en outre insisté sur les ruptures qualitatives dans la continuité des lignes d'autorité : un subordonné n'est pas un simple exécutant téléguidé du niveau supérieur « essentiellement parce que les agents de rang inférieur exercent des types de compétences et supportent des responsabilités qui ne peuvent être regardées comme simplement déléguées par leurs supérieurs » (T. Parsons) : on peut dire que les fonctions sont à chaque niveau qualitativement différentes.

Ceci conduit à plusieurs conséquences, quant aux tâches auxquelles doivent se consacrer les dirigeants et à celles qu'ils doivent déléguer, quant à l'organisation de

leurs décisions et plus généralement quant à l'organisation de leur propre échelon de commandement [...].

Appels à Contribution/ دعوة للمساهمة

العدد رقم: 14

Les procédures compliquées المساطر المعقدة

Ce numéro sera dédié aux procédures dites compliquées (PC), c'est-à-dire **aux démarches administratives difficiles, longues, inextricables et ramifiées**, qui irritent tous ceux qui y font face, qu'ils s'agissent des fonctionnaires eux-mêmes ou des usagers des administrations. C'est dire que les PC existent dans les rapports inter-administration comme elles interfèrent dans les rapports administration/administrés. Qui sont-elles ? Quel est leur ampleur ? Et quelles sont leurs caractéristiques ? C'est ce que l'OMAP cherche à « découvrir » à travers ce numéro.

L'appel est donc lancé à celles ou ceux qui ont rencontré, pratiqué ou ont connu/vécu l'expérience de gestion d'une PC pour profiter de l'occasion pour la signaler, la décrire, l'analyser et en montrer l'impact négatif sur le processus de gestion inter-administration – dans le cas des PC entre administrations – et sur les relations entre administration/citoyens – dans le cas des PC qui concernent les rapports entre l'administration et le public.

Comme d'habitude, votre texte de contribution doit être court, précis, 1 page en arabe ou en français. Il doit parvenir à l'OMAP avant le **15 avril**. Le numéro 14 sera en principe diffusé début mai 2018.

العدد رقم: 15

L'administration Intermédiaire الإدارة الوسيطة

يعلن المرصد المغربي للإدارة العمومية أن العدد رقم 14 من نشرته الدورية سيتناول محور " الإدارة الوسيطة " **l'administration intermédiaire**. أي الإدارة التي تتواجد في مستوى وسيط بين الإدارة العليا والمصالح التنفيذية. في هذا الإطار يرجى من السادة الراغبين في المساهمة في هذا العدد محاولة ملامسة الموضوع من مختلف الأبعاد وطرح الإشكاليات التي تثيرها الإدارة الوسيطة: مكوناتها، أوضاعها الحالية، علاقتها مع الإدارة العليا ومع المصالح التنفيذية، أهميتها ووزنها في سير الإدارة العمومية، مجالات الإصلاح التي تهمها... أو أية إشكالية أخرى يراها المساهمون جديرة بالمناقشة. آخر أجل للتوصل بالمساهمات 30 أبريل 2018.