



**Le Dictionnaire encyclopédique
de l'administration publique**

La référence pour comprendre l'action publique

GESTION HORIZONTALE

*Stéphanie Gagnon, Professeure
École nationale d'administration publique
stephanie.gagnon@enap.ca*

En administration publique, la gestion horizontale fait référence à la nécessité d'une coordination accrue entre différents ministères et organismes gouvernementaux afin de gérer des problématiques conjointes. Il s'agit essentiellement de s'assurer de la « coordination et la gestion d'une série d'activités entre deux ou plusieurs unités organisationnelles n'ayant pas de contrôle hiérarchique les unes sur les autres et dont le but est de générer des résultats qui ne peuvent être atteints par des unités travaillant individuellement » (Bakvis et Juillet, 2004, p. 9). Chisholm (1989) désigne ce phénomène en employant l'expression « coordination en l'absence de hiérarchie ». En fait, il suggère de privilégier la coordination informelle lorsque des unités interdépendantes rencontrent des problématiques communes plutôt qu'une traditionnelle restructuration ou centralisation du pouvoir. Sa conception de la coordination est celle d'une solution à mettre en œuvre plutôt que d'un problème à résoudre.

Sproule-Jones (2000) recense trois facteurs à l'origine de la gestion horizontale, soit l'interdépendance entre des unités, au sein d'organisations différentes ou non, les structures à niveaux multiples et le besoin d'obtenir des décisions consensuelles dans des situations où l'interdépendance entre unités est accrue. Il utilise alternativement les termes « gestion horizontale », « gestion de réseaux¹ » et « gouvernance communautaire » pour documenter cette réalité. Selon le cas, l'origine du phénomène dans le temps varie énormément. En fait, le concept de gestion horizontale est présent dans le vocabulaire des universitaires et du secteur public depuis le début des années 1990 (Conseil privé, 1996). Toutefois, la difficile coordination entre les organisations est une problématique qui existe depuis beaucoup plus longtemps, mais à laquelle le qualificatif de gestion horizontale a été récemment attribué. Bakvis et Juillet (2004) considèrent que l'enjeu d'un « gouvernement coordonné » existe depuis la Confédération. Bourgault (2000) cible plus de quatorze types d'interventions horizontales différents, dont les comités interministériels, les tables de concertation, les services communs... Certains, comme les comités interministériels, existent depuis fort longtemps, alors que d'autres, par exemple les services communs, sont apparus beaucoup plus récemment.

¹ Le réseau se distingue toutefois de la gestion horizontale, dans la mesure où, selon les auteurs, l'acception du terme réseau varie énormément. Par exemple, pour Assens (1996), « un réseau est toujours composé de nœuds, c'est-à-dire de points d'interconnexions capables d'émettre ou de recevoir des communications, capables de participer aux échanges ou de structurer les flux de transport ». Dans ce cas, une pluralité de phénomènes constitue un réseau; il peut s'agir autant d'un réseau informatique que d'un réseau d'entreprises. Aussi, il serait inexact de faire équivaloir réseau et gestion horizontale selon une telle conception.

GESTION HORIZONTALE

La gestion horizontale désigne également des formes structurelles qui rompent avec celles en vigueur dans une gestion traditionnellement verticale. Denton (1991) et Ostroff (1999) utilisent la notion d'horizontalité en référence à des structures organisationnelles comportant moins d'échelons que la bureaucratie traditionnelle et où la préoccupation première est le client. Pour certains auteurs, cette acception de la gestion horizontale équivaut à la gestion par processus². Ostroff (1999), par exemple, propose que « l'entreprise horizontale est organisée autour de groupes de processus ». *A priori*, cette conception semble s'éloigner de la gestion publique, mais le paradigme du nouveau management public³ et la réalité de la réingénierie des processus dans la sphère publique rendent cette conception valable pour l'appareil gouvernemental. En effet, dans le souci constant d'améliorer la performance, nombre d'organisations publiques décident de recourir à la réingénierie des processus et de revisiter leurs façons de faire. Toutefois, l'ampleur de ces réorganisations est plus ou moins comparable à celle des organisations dans le secteur privé.

Ces deux conceptions de la gestion horizontale ont en commun de chercher à rompre avec la gestion hiérarchique classique comme solution aux problèmes contemporains de l'administration publique. Elles comportent leur lot de difficultés, dont l'établissement d'une culture de collaboration et de confiance (Lahey, 2001). Pour la gestion horizontale concernant des organismes dont certaines activités sont interdépendantes, il est nécessaire d'établir un climat de confiance en remplacement de celui de méfiance et de protection des territoires qui prévalait auparavant entre les organismes parties prenantes à la gestion horizontale. Pour la gestion horizontale appliquée aux organisations qui révisent leurs processus, il est également approprié de créer la confiance entre les unités organisationnelles lors de l'établissement des processus et de leur révision. Dans les deux types de gestion horizontale, la mobilisation des acteurs sera facilitée par une reconnaissance légitime du besoin à l'origine de cette initiative et sa mise en application à un moment opportun (Peters, 1998). Le leadership exercé par les hauts dirigeants sera également un atout considérable (Lahey, 2002). Finalement, pour la conception de la gestion horizontale liée à la coordination, la façon de gérer les frontières entre l'organisation d'attache (par exemple le ministère) et l'organisation informelle temporaire (l'initiative de gestion horizontale) sera un enjeu important en termes de responsabilisation et de reddition de comptes.

Bibliographie

- Assens, C. (1996). « Du modèle bureaucratique au modèle organique : l'organisation en réseau », *Flux*, vol. 12, n° 23, p. 38-42.
- Bakvis, H. et L. Juillet (2004). *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada.
- Bourgault, J. et R. Lapierre (2000). *Horizontality and Public Management*, Ottawa, Centre canadien de gestion.

² D'autres auteurs choisissent de discuter de la transversalité dans les organisations pour faire référence aux processus. C'est le cas de Tarondeau et Wright (1995).

³ Selon Hood (1995, p. 95), les thèmes suivants sont récurrents dans l'explication du nouveau management public : « *the idea of a shift in emphasis from policy making to management skills, from a stress on process to a stress on output, from orderly hierarchies to an intendedly more competitive basis for providing public services, from fixed to variable pay and from a uniform and inclusive public service to a variant structure with more emphasis on contract provision.* »

GESTION HORIZONTALE

- Conseil privé (1996). *Rapport du groupe de travail sur les questions horizontales*, Ottawa, Conseil privé et Centre canadien de gestion.
- Chisholm, D. (1989). *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press.
- Denton, D. K. (1991). *Horizontal Management: Beyond Total Customer Satisfaction*, New York, Lexington Books.
- Hood, C. (1995). « The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, n° 2-3, p. 93-109.
- Lahey, J. (2002). *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de réussite*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Lahey, J. (2001). *De l'effort héroïque au travail quotidien : les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Ostroff, F. (1999). *The Horizontal Organization*, Oxford, Oxford University Press.
- Peters, B. G. (1998). *La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Sproule-Jones, M. (2000). « Horizontal Management: Implementing Programs Across Interdependent Organizations », *Administration publique du Canada*, vol. 43, n° 1, p. 93-109.
- Tarondeau, J.-C. et R. W. Wright (1995). « La transversalité dans les organisations ou le contrôle par les processus », *Revue française de gestion*, n° 104, p. 112-121.

REPRODUCTION	La reproduction totale ou partielle des définitions du <i>Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> est autorisée, à condition d'en indiquer la source.
POUR CITER	Gagnon, S. (2012). « Gestion horizontale », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), <i>Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> , [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca
INFORMATION	Pour information veuillez consulter www.dictionnaire.enap.ca
DÉPÔT LÉGAL	Bibliothèque et Archives Canada, 2012 ISBN 978-2-923008-70-7 (En ligne)