

LE CONTROLE HIERARCHIQUE

Préparé par: M. JEAN COSTET

1 LA SITUATION ADMINISTRATIVE TRADITIONNELLE

1.1

Elle se caractérise par une structure très hiérarchisée, centralisée et finalement très rigide dans son mode de fonctionnement.

1.2

Les principales conséquences:

- *inadaptation au changement*: cette organisation ne permet pas d'assumer les transformations profondes qui s'imposent au monde moderne et par voie de conséquence à l'administration
- cette organisation ne répond pas aux *aspirations de participation* qui se manifestent tant chez les citoyens que chez les fonctionnaires
- difficulté à *saisir exactement les besoins*, la machine administrative poursuit sa propre route sans se préoccuper des nécessités du moment et des réactions des intéressés.

1.3

Dans ces conditions, l'exercice traditionnel du commandement est inadapté. Il faut

repenser le contrôle hiérarchique et mettre en place de nouvelles méthodes de direction.

L'effort entrepris en France, dans ce sens, depuis plusieurs années s'inscrit dans le cadre plus général de la modernisation de l'administration.

2 LES NOUVELLES METHODES DE DIRECTION

2.1

La gestion par objectifs

Administrer, gérer, c'est "conduire une affaire". Par delà, la variété des pouvoirs de décision et des niveaux d'action de chaque responsable, la gestion poursuit des fins en mettant en oeuvre des moyens.

Mais toute action doit être contrôlée, il faut envisager trois phases:

- la détermination des objectifs et des programmes;
- la mesure des résultats, la constatation des écarts;
- la mise en oeuvre d'actions correctives.

On peut distinguer une "grande gestion" qui va jusqu'à la définition de la politique générale, le contrôle de cette action relève plus de la technique budgétaire et du rôle

du parlement que du contrôle hiérarchique proprement dit.

On peut distinguer aussi une gestion "interne" qui commence avec l'allocation des ressources et se développe tout au long de la phase d'exécution. Le contrôle de cette gestion est fondé sur des objectifs de réalisation ou de production.

Le schéma général de cette gestion par objectifs est assez simple:

- on recense et définit des produits et des productions
- chaque centre de responsabilité se voit fixer, pour la réalisation de certains produits, et après dialogue, des objectifs d'action concernant:
 - le niveau de dépense
 - la qualité
 - la quantité
 - le respect des programmes
- pour ce faire, chaque centre de responsabilité se voit accorder des délégations d'autorité
- la mise en place du contrôle nécessite l'utilisation d'indicateurs de gestion, la mise au point d'un budget de gestion appuyé par une analyse des coûts à un niveau plus fin
- des tableaux de bord font la synthèse des informations qui par comparaison avec les objectifs, permettent la mise en oeuvre permanente d'actions correctives.

2.2

Les relations de *type contractuel* au sein de l'administration. Aux relations hiérarchiques traditionnelles et au contrôle à priori, il faut substituer un type plus souple de relations postulant une large confiance à l'égard des échelons subordonnés et mettant directement en oeuvre la responsabilité de chacun à l'égard des résultats obtenus et non des moyens ou des méthodes employés.

Bien sûr, il ne s'agit pas de contrats au sens juridique du terme puisque les "contractants" n'ont pas de personnalité juridique autonome. Néanmoins au niveau de la procédure et de l'état d'esprit, c'est bien des contrats dont il s'agit:

- fixation négociée d'objectifs de gestion avec une évaluation des coûts;
- allocation plus simple des moyens et accroissement des libertés de gestion;
- modification du régime des contrôles au profit d'un auto-contrôle permanent (contrôle de gestion) et d'une évaluation des résultats (contrôle a posteriori).

L'établissement de telles relations contractuelles est de nature à bouleverser complètement les méthodes de commandement et de contrôle et en particulier à remettre totalement en question les méthodes actuelles de notation des fonctionnaires qui servent de critères pour le déroulement des carrières et l'attribution de certains avantages financiers.

2.3

La notion de *chef de projet* est le corollaire de cette conception nouvelle des rapports entre les différents échelons de l'administration.

Pour une réalisation clairement définie et suffisamment importante, il semble préférable de désigner un responsable unique (chef de projet) plutôt que de s'en remettre aux structures hiérarchiques traditionnelles qui divisent les responsabilités.

En tout état de cause, il faut attacher une grande importance à la mise en place très poussée de délégations d'attributions et mieux, d'objectifs; et par conséquent se livrer à une analyse minutieuse et réaliste des centres de responsabilité et des différents formes de responsabilité que l'on peut déléguer:

- responsabilité de réalisation
- responsabilité de production
- responsabilité d'administration de moyens.

Déléguer n'est pas faire ordres, il faut trouver le juste milieu entre un ordre trop précis "faites cela, comme cela" et l'abandon de responsabilité "occupez-vous en !".

2.4

Les aides à la gestion

La comptabilité de gestion, perfectionnement de la comptabilité analytique est le

tout premier élément à mettre en place pour assurer le pilotage et le contrôle du système.

Il est indispensable de relier cette comptabilité de gestion à la comptabilité budgétaire proprement dite et de s'assurer que toutes les dépenses réelles ont bien été prises en compte.

L'établissement d'une telle comptabilité met en oeuvre des techniques bien connues pour la collecte et le traitement des informations. Il est inutile de s'appesantir sur cet aspect du problème sinon pour souligner la grande dépense de temps et d'énergie qu'entraîne la tenue d'une telle comptabilité.

Les indicateurs (de production, de gestion, d'impact, d'environnement) compléteront les renseignements fournis par la comptabilité et donneront une meilleure image des résultats obtenus.

Compte tenu du volume considérable des informations à traiter, le recours à l'informatique s'impose presque toujours. Plusieurs programmes globaux de gestion ont été écrits et sont actuellement expérimentés pour tirer le meilleur parti possible des informations actuellement disponibles.

3

L' "OPERATION-PILOTE" EN FRANCE

3.1

La mise en application de ces principes est une oeuvre de longue haleine. En 1968, le gouvernement français a décidé d'introduire dans l'administration les méthodes de gestion utilisées aux Etats-Unis sous l'impulsion de M. Mac Namara (le P.P.B.S.).

Parmi les expériences tentées, il est intéressant d'étudier la tentative faite au ministère de l'Aménagement du Territoire, car elle ne portait pas seulement sur un système global de gestion, ni sur une amélioration de la définition des politiques au niveau ministériel, mais aussi sur la modernisation du fonctionnement interne des services dans chaque département et sur la modification des rapports entre l'administration centrale du ministère et les directeurs départementaux.

3.2

Dès avant 1968, des expériences avaient été tentées dans le département de Meurthe-et-Moselle pour assurer une meilleure participation du personnel à la gestion. D'autres départements s'étaient essayés à la mise en place d'une comptabilité analytique.

Ces premiers efforts ont permis en août 1968 de définir un programme de modernisation au niveau du ministère et de choisir six directions départementales pilotes pour expérimenter plus à fond.

Le programme consistait essentiellement en:

- des actions de formation — sensibilisation des équipes pilotes (certains cadres des directions disponibles à temps partiel et de jeunes contractuels recrutés à cet effet)
- des études confiées à des bureaux privés spécialisés dans l'organisation de la gestion des entreprises.

Ces études poursuivies pendant toute l'année 1969 ont débouché sur des propositions de système de gestion (voir point 2) approuvées le 10 février 1970.

3.3

L'année 1970 a vu la mise en application effective de ce système dans les six directions pilotes ainsi que, parallèlement des réflexions avec la stratégie à adopter pour l'extension de l'expérience à de nouveaux services.

En 1971 et 1972, une dizaine d'autres directions départementales ont été choisies pour expérimenter à leur tour ce nouveau mode de commandement.

Sur un autre plan, 1972 a vu la mise au point des premiers "contrats de programmes" entre l'administration centrale du ministère et les directions départementales pour adapter à un autre niveau de la structure les expériences faites sur les relations entre les hommes au sein d'une direction départementale.

3.4

A l'heure actuelle (au début de 1973), les enseignements recueillis paraissent suffi-

samment riches pour envisager la publication d'une directive générale applicable à tous les départements, prévoyant la mise en place progressive des principaux éléments du nouveau système de gestion.

3.5

La réussite de l'opération passe non seulement par la volonté de réforme des directeurs départementaux et de l'ensemble des responsables, mais aussi par l'action de collaborateurs spécialisés "les conseillers de gestion". Le recrutement et la formation de tels conseillers ne sont pas sans poser de très délicats problèmes.

4

CONCLUSION

La réussite de cette action conditionne le

service de l'administration en tant que corps social accepté par les citoyens.

Deux grands obstacles: la résistance au changement de la part des fonctionnaires, la technicité de l'opération qui prend allure de "chasse gardée" pour des experts et crée un écran entre la réalité et l'administration.

Plus grave encore: l'exigence extrême de ce nouveau mode de contrôle, la lumière crue projetée sur les insuffisances et les erreurs.

Malgré ces écueils malheureusement trop réels, il est indispensable d'aller de l'avant et l'enthousiasme montré à tous les niveaux par des équipes de jeunes fonctionnaires engagés dans l'action doit être un encouragement à persévérer et une raison de croire à la réussite finale.