

## ORGANISATION ET METHODES DANS L'ADMINISTRATION

Ma qualité d'ancien responsable de l'échelon régional du Service Central d'Organisation et Méthodes à Lyon me vaut d'avoir l'honneur d'être parmi vous aujourd'hui. C'est en effet par l'intermédiaire du SCOM à Paris que j'ai été pressenti pour vous faire partager ma modeste expérience de l'organisation du travail administratif.

Avant d'aborder le véritable objet de mon propos il ne me paraît pas inutile de vous présenter en quelques mots le Service Central d'Organisation et Méthodes. Le SCOM a son siège, 20, rue Notre-Dame-des-Victoires, 75002 Paris. Il est chargé, d'une manière générale, de promouvoir dans les administrations et services relevant de l'État, les techniques d'organisation et de simplification du travail.

A cet effet ce service est chargé :

- d'étudier et d'expérimenter les divers matériels, équipements et méthodes concernant la gestion administrative, de constituer et diffuser la documentation correspondante,
- d'animer les études tendant à simplifier les procédures et les formalités administratives,
- à la demande des ministres, d'apporter son concours aux bureaux O et M des administrations et d'organiser des cycles de perfectionnement pour le personnel,
- de participer, notamment dans le cadre de l'Institut d'Études Supérieures des Techniques d'Organisation (IEST) à la formation de fonctionnaires dans les techniques de l'organisation,
- d'organiser des cycles d'information sur les techniques administratives et la simplification du travail à l'intention des personnels des administrations et des services publics.

Son domaine d'action s'étend pratiquement à tous les ministères, bien qu'il soit rattaché pour des raisons historiques à la Direction du Budget. C'est en effet un développement dans le temps de la section organisation de l'ex-Commissariat Général à la Productivité dissout dans les années 1960.

Pour remplir sa mission, le SCOM est articulé en trois secteurs :

1) Le secteur intervention, chargé de prendre en charge des actions d'organisation au profit d'administrations dépourvues de bureau O et M, ou d'actions expérimentales dont les résultats peuvent permettre la mise au point de méthodologies nouvelles.

2) Le secteur documentation, chargé d'une part de collecter et de mettre à la disposition des services publics, les ouvrages, les revues spécialisées qui couvrent le domaine de l'organisation et d'autre part d'éditer et de diffuser les études propres au SCOM sous forme de dossiers ou de brochures dont les plus importantes sont commercialisées, notamment par la Documentation Française. De plus, il diffuse un bulletin trimestriel relatant les actions d'organisation les plus marquantes effectuées dans l'Administration ou dans le secteur privé.

3) Le secteur formation, chargé de l'organisation de cycles de formation ou d'information, soit au profit de l'ensemble du secteur public, soit au profit de tout ou partie d'un grand service. Un catalogue de ces stages est diffusé chaque année.

Le SCOM peut éventuellement répondre positivement à une demande d'intervention sur un problème précis d'organisation, dans la mesure de la disponibilité de ses collaborateurs et, à tout moment, vous fournir les conseils et la documentation spécialisée propres à résoudre ce problème.

Vous pouvez constater, à moins que vous ne l'ayez déjà pratiqué, que le SCOM est un groupe original par ses méthodes et son domaine d'action et formé de collaborateurs venus de tous horizons et éminemment convaincus de l'intérêt de leur mission. Je voudrais, au cours de ce bref exposé, vous transmettre un peu de cette originalité et de cette conviction.

Il est de tradition d'introduire le concept « organisation » soit par un historique maintenant bien connu, qui va de Xénophon à Detœuf en passant par Descartes, Taylor et Fayol, soit en considérant que l'action d'organisation est quotidienne, que toute responsabilité implique la mise en place de structures et de procédures, ainsi que la définition d'attributions et de moyens nécessaires à l'accomplissement des missions du service.

D'autre part, au même titre que le mot « culture » pouvait déclencher chez certain personnage tristement célèbre des réactions pour le moins violentes, le mot « organisation », surtout si on le qualifie de « scientifique » et si on l'applique au travail, suggère invariablement des notions péjoratives de rendement, de tâches standardisées, de rythme infernal des chaînes de production.

C'est pourquoi, pour à la fois simplifier et rassurer, je vous propose une définition de l'organisation appliquée aux travaux administratifs qui aura le mérite d'abrégé cette introduction et de préciser dans quelles limites on peut la concevoir. L'organisation du travail administratif a pour but d'améliorer l'efficacité d'un service chargé essentiellement d'échanger, de traiter et de stocker des informations par une action coordonnée sur les structures et les procédures ainsi que par la mise en place justifiée de moyens matériels appropriés au profit d'un personnel convenablement formé et placé dans les meilleures conditions de travail admissibles.

Améliorer l'efficacité. La question est primordiale : quelle est la finalité du service ? J'ose espérer que chaque unité administrative, direction, bureau, service, chaque cellule de travail et même chaque agent peut répondre plus ou moins précisément à cette question limitée à leur propre domaine. Toutefois une anecdote toute simple relevée au cours d'une analyse de poste semblerait prouver le contraire : un agent était chargé de consigner sur un registre qu'on peut imaginer très épais et noir, le GBN (gros bouquin noir) en jargon d'organisateur, les résultats d'observations faites dans diverses forêts domaniales de France. Il recevait à cet effet, et à intervalles réguliers, des états établis soigneusement et éventuellement réclamés. Malgré une analyse détaillée du service, personne n'a jamais pu savoir à quoi servait ou avait pu servir ce GBN, pourtant consciencieusement tenu et que personne ne venait consulter. C'est un cas limite mais qui peut inviter à remettre en question les objectifs et à redéfinir de temps à autre les attributions à partir de missions qui ont pu varier dans le temps.

Finalement la notion d'efficacité se dégage d'une analyse des défauts d'un organisme. Par exemple on peut citer un aspect qui touche de près l'administré, je veux parler du service rendu. Pour être plus concret encore, le service de prêt de livres d'une bibliothèque peut faire l'objet de critiques de la part des abonnés qui doivent attendre trop longtemps devant la banque ou à qui on demande de remplir quelque formulaire difficile à déchiffrer et aussi de la part des agents de la bibliothèque qui subissent la mauvaise humeur justifiée ou non du client ou qui ne peuvent faire face à un afflux de demandes. Or la mission du service est de mettre à la disposition des abonnés les ouvrages qu'ils demandent ; son efficacité se mesure à la satisfaction plus ou moins rapide de la demande dans les conditions de sécurité acceptables (vérification d'identité, carte d'abonnement, etc...). Si elle doit être améliorée, sans qu'on puisse pour autant augmenter les effectifs, ce qui d'ailleurs semble bien difficile en cette période de pénurie budgétaire, il faut chercher plus loin, démonter le mécanisme et à chaque fois se poser la question de l'utilité.

L'efficacité est aussi un rapport au sens mathématique du terme ; une proportion entre le travail effectué et les moyens utilisés pour obtenir le résultat. Cette notion de rendement est généralement mal perçue dans l'Administration, car elle n'est pas sanctionnée économiquement. Les facteurs qualitatifs, la qualité du service rendu, l'emportent largement sur les facteurs quantitatifs. Que penserait-on d'un juge payé aux

pièces ? Mais, par ailleurs, ne peut-on pas améliorer la vitesse d'écoulement des dossiers et accélérer le cours de la justice si souvent critiquée pour sa lenteur ? L'intérêt général exige que l'appareil administratif de l'État, par définition non productif, ne coûte pas trop aux contribuables, mais aussi qu'il remplisse sa mission en toutes circonstances. Améliorer l'efficacité d'un tel appareil c'est, pour le même prix, fournir aux administrés, aux citoyens, un meilleur service qui indirectement peut conduire à des économies de temps et de personnel : je citerai par exemple la création et l'adoption d'un formulaire unique destiné à la Sécurité Sociale, aux services des impôts et sûrement à d'autres services, par lequel les entreprises déclarent les salaires versés à leurs employés. Cet imprimé remplace trois ou quatre formulaires différents utilisés précédemment, et le temps gagné se situe surtout au niveau de l'entreprise.

J'ai défini un service administratif, comme un organisme chargé d'échanger, de traiter et de stocker des informations. L'échange d'informations évoque immédiatement les arrivées et les départs de courrier, les communications téléphoniques, les réceptions de public, les réunions de travail. Il est essentiel pour le fonctionnement normal d'un bureau que l'information circule bien.

Le courrier pose souvent des problèmes irritants. Je me permets de vous signaler l'existence d'une brochure du SCOM sur ce sujet qui pourrait éventuellement vous aider à les résoudre. En quelques mots la solution préconisée est une centralisation et une mécanisation le cas échéant, des opérations de tri et d'ouverture des plis, et un allègement voire même une suppression des opérations d'enregistrement.

En ce qui concerne le téléphone, il faut rappeler que son usage est à réserver aux communications de courte durée. Au delà de 5 minutes il faut convenir d'un rendez-vous ou écrire. L'intérêt du téléphone est justement qu'il soit la majorité du temps non occupé. Il peut être intéressant et peu onéreux de relier par interphone deux services complémentaires et éloignés ; par exemple : une réserve et un point de distribution. L'intérêt de l'interphone, en duo ou en réseau plus complexe n'est plus à démontrer : liberté des gestes, liaisons immédiates, conférence, non encombrement des réseaux téléphoniques.

La réception du public fixe l'image de marque du service qui reçoit. Ce contact administrés — administration est très important et doit être traité avec beaucoup de soins. Une analyse très précise des conditions de réception doit être effectuée avant d'implanter tel ou tel moyen qui risque sans cela d'être inadapté. Un exemple récent pour illustrer cette remarque : la Cité administrative de la Part-Dieu, à Lyon, est dotée d'un vaste hall d'accueil dans lequel on a prévu un comptoir central destiné aux hôtes chargées de l'orientation du public et des comptoirs situés en arrière-plan, destinés aux agents des différents services afin de renseigner les administrés sur des questions précises. Au moment de l'installation des bureaux dans la Cité, on a constaté l'inadaptation de ces comptoirs aux besoins des services fiscaux qui désiraient recevoir leurs contribuables plus confortablement et plus discrètement. Les besoins des services fiscaux avaient été mal appréciés, et il a fallu, après coup, improviser l'installation d'un centre d'informations fiscales.

Les éléments importants à connaître pour envisager un accueil du public convenable, sont quantitatifs : le flux des arrivées, la durée du service, les heures ou les jours de pointe, mais aussi qualitatifs : les catégories de personnes reçues (personnes âgées, handicapés, jeunes, étrangers), la nature du service (échange de monnaie, d'où notion de sécurité, conversation confidentielle d'où isolation, renseignements longs avec écriture d'où position confortable...). La philosophie générale de l'accueil est avant toute chose de favoriser l'échange par des indications claires (importance de la signalisation), par l'absence de barrières inutiles (guichets grillagés, même « hygiaphone ») et par la prise en considération du client (possibilités d'attente, d'écriture, disposition de certaines commodités : téléphone, photo, reprographie, garderie...).

Le traitement de l'information qu'il soit manuel ou mécanisé représente l'action, l'aspect dynamique du système. Une comparaison avec l'industrie peut être tentée : un produit se fabrique à partir de certains éléments qui tout au long d'un processus passent de machine en machine et se combinent entre eux. Le processus administratif est tout à fait analogue et il peut être défini comme un ensemble d'opérations tendant à l'accomplissement d'un acte administratif, à la réalisation d'une mesure administrative. Par l'enchaînement de ces opérations élémentaires telles que lecture, écriture, classe-

ment, tri, comparaison, enregistrement, l'information circule, est saisie, combinée et aboutit à la décision finale qui peut être communiquée ou notifiée. Le seul moyen d'appréhender cette gamme de fabrication est l'analyse systématique du processus dont une méthodologie est proposée dans la brochure *L'étude de processus* éditée par le SCOM. Par une première approche du problème, généralement nommée étude préalable, on peut établir un diagnostic et limiter le domaine de l'action d'organisation. L'analyse proprement dite permet de démonter le mécanisme de manière à savoir, à comprendre comment il fonctionne et de pouvoir en critiquer les modalités. La recherche de solutions nouvelles propres à améliorer l'efficacité du système découle directement de cette critique objective. Enfin, l'application qui doit faire appel à la collaboration des exécutants constitue l'aboutissement de l'étude. Elle est aussi la phase la plus délicate par ses implications psychologiques liées à cette résistance au changement qu'expriment invariablement la plupart des agents.

Le stockage de l'information vous est particulièrement familier. Classement et archivage sont pour les bibliothécaires des fonctions essentielles. Je ne m'étendrai pas sur les méthodes de classement (une brochure SCOM existe sur ce sujet) pour retenir votre attention sur l'archivage. C'est une fonction qui est affreusement mal traitée dans notre administration. A l'occasion du transfert de divers services à la Part-Dieu, j'ai pu constater certaines anomalies qui démontrent la nécessité de se pencher très sérieusement sur ces problèmes. Si on recherche les causes de l'ignorance souvent constatée des « richesses » entreposées en archives, on est forcé de déplorer en premier lieu l'absence de réglementation précise qui fixerait par nature de documents, la destination à leur donner, les durées de conservation en archives, leur sort après le stockage soit destruction, soit versement aux Archives de France. Beaucoup trop de services s'en tiennent aux stipulations très générales et il faut bien le dire, dépassées, du décret de 1936 qui fixe la durée de conservation des papiers, sauf papier de corbeille, à 100 ans. En second lieu, le dossier d'archives est souvent le ramassis de tous les documents relatifs à une affaire, aussi bien brouillons de lettre que doubles pelure, notes manuscrites et aussi quelques originaux. L'encombrement des locaux d'archives s'explique en partie par la non expurgation des dossiers traités. Enfin, les moyens de stockage des archives sont souvent d'une grande vétusté : locaux humides et poussiéreux, quelquefois réserve à charbon, absence de rayonnage, liasses sans emballage tenues par quelques bouts de ficelle. La situation à laquelle on aboutit du fait de ces carences, est navrante : encombrement des couloirs par des stockages en attente d'archivage, tendance à chaque poste de travail à retenir le maximum de documents utiles, dans la crainte de les voir sombrer dans les cachots humides de l'oubli, destruction massive et inconsidérée de dossiers dont certains présentent encore un intérêt administratif et sûrement un intérêt historique à l'occasion de déménagement ou de sinistres (incendies, inondations) qui reste encore le plus sûr moyen de dégager les rayons surchargés.

L'action coordonnée sur les structures et les procédures résume en une proposition la conséquence directe d'une d'organisation. On a envisagée précédemment comment aborder une étude de processus. L'étude de structure s'attache essentiellement à la définition des fonctions, à la délimitation des unités administratives qui les exercent et à la mise en place des articulations hiérarchiques et fonctionnelles permettant le fonctionnement d'un ensemble administratif. A ce sujet, une remarque importante doit être faite qui vient justifier l'adjectif « coordonné ». Je cite un paragraphe de la brochure *L'étude de processus* : « Il est capital de mettre l'accent sur un phénomène moins bien connu qui est l'interdépendance des structures et des procédures, donc des études qui y sont relatives. Trop souvent en effet, la détermination de la structure est encore considérée comme un acte politique échappant plus ou moins à ce titre à une approche méthodologique. En réalité c'est la définition de la mission de l'objectif à atteindre qui est un acte politique. Mais cette définition n'est pas suffisante pour entraîner automatiquement celle de la structure. Pratiquement entre la fixation du but à atteindre et sa réalisation vient s'intercaler un mécanisme administratif : cette chaîne d'opérations matérielles et intellectuelles qu'on a appelé processus. Ainsi les trois notions : mission, processus et structure sont intimement liées et l'on ne peut construire la structure en fonction des seuls objectifs en négligeant les processus. A l'égard de ceux-ci, en effet, la structure se présente, en quelque sorte comme un réceptif qui doit être adapté à ce qu'il doit contenir ».

La mise en place justifiée de moyens matériels appropriés complète l'application d'une action d'organisation. Ces moyens matériels recouvrent un vaste domaine, depuis

l'équipement lourd du genre ordinateur jusqu'au gadget plus ou moins astucieux. Comment les choisir ? Ils doivent être appropriés, c'est-à-dire conçus de telle façon que leurs caractéristiques correspondent aux travaux pour lesquels ils sont prévus. A cet égard je citerai l'exemple des appareils de reprographie.

On constate souvent l'utilisation de matériel d'électrocopie puissant pour trier quelques exemplaires par jour ou inversement de petites machines de photocopie pour faire de la duplication en 50 exemplaires. Là aussi c'est l'analyse des besoins qui peut déterminer en fonction du nombre d'originaux, du nombre d'exemplaires à tirer par original, de la destination des documents, de leurs formats, le ou les types de matériel dont le service doit s'équiper. Un prix de revient qui varie de 5 centimes à 50 centimes le tirage, une qualité de reproduction qui va d'un médiocre support jaunâtre à peine lisible et souvent maculé au document impeccable et bien contrasté, une mise en œuvre qui permet le self-service ou qui nécessite la présence d'un spécialiste confirmé, la présence ou l'absence de nuisances, sont autant de critères qui doivent guider un choix souvent difficile dans un marché agressif et très concurrentiel.

Le choix doit être justifié. On ne prend pas un marteau pilon pour écraser une mouche. Pour illustrer cet adage, j'évoquerai la mise en place de moyens électroniques puissants qui constitue actuellement l'essentiel de l'effort de modernisation de nos services administratifs. L'ordinateur est une machine qu'il faut considérer avec beaucoup de prudence. Elle apprécie la micro-seconde, l'homme la seconde. Seuls des travaux de grande masse, à caractère répétitif peuvent lui être confiés valablement. De toute manière, il ne faut pas s'attendre à des économies substantielles en l'utilisant. Le fait de remplacer des agents de bureau par des programmeurs ou des analystes revalorise certainement les tâches administratives mais coûte plus cher au contribuable. Il permet d'effectuer des opérations complexes avec une grande sécurité (par exemple la paie des fonctionnaires) mais avec moins de souplesse en cas de modification des situations particulières, dans un délai très court (pensez au recensement de la population et à toutes les informations qui en ont été tirées, opérations inextricables avec des moyens manuels). Mais avant d'arriver à une exploitation statistique d'études, que d'analyses, que d'essais. Dans ces conditions, il est recommandé de bien mettre en parallèle les différents moyens qui permettent d'aboutir au même résultat et de décider de l'adoption de moyens mécanisés en toute connaissance de cause.

Pour revenir à des considérations plus modestes et pour résoudre certains problèmes irritants de recopies qui se situent en importance tout à fait à l'opposé de ceux traités en ordinateur, je ne pense pas inutile d'attirer votre attention sur de petits moyens qui font appel au principe de l'écriture unique. Par l'utilisation de plusieurs documents superposés et de papier carbone la même information peut être reportée sur plusieurs feuillets en une seule opération. Autre exemple très utile, la liasse carbonée établie à la main ou à la machine, avec interposition de papier carbone ou avec des papiers décalquants sans carbone. Par ordinateur, par décalque ou autrement nous voyons apparaître quantité de documents particuliers aux services administratifs : les imprimés et formulaires. Qu'ils soient appelés documents de position, comme les fiches, les registres ou documents de liaison comme les demandes, notices, convocations, déclarations, ils s'intègrent dans les procédures comme les maillons essentiels de la chaîne d'opérations à effectuer. Une attention particulière doit être apportée à leur mise en service. Tout d'abord leur utilité : éviter les doubles emplois (Est-ce bien nécessaire ?). Leur dessin ensuite (Y-a-t-il la place suffisante pour écrire un nom de famille, une adresse ?). Enfin leur prix et leur mode de fabrication. Une brochure du SCOM donne à ce sujet des conseils fort utiles.

Aucune action d'organisation ne peut aboutir à un succès si le personnel qui doit mettre en œuvre ces nouvelles dispositions n'a reçu des directives précises. A chaque poste de travail, on doit pouvoir établir une liste des attributions et des instructions écrites au moyen desquels l'agent exécute ses tâches. De plus, si le processus est complexe, un document de synthèse est constitué : chaque opération y est détaillée, l'enchaînement des opérations y est indiqué ainsi que la nature et le modèle des documents utilisés.

Il faut noter que la phase de formation, nécessaire avant toute mise en route d'un nouveau processus, sera d'autant plus courte et plus fructueuse que le personnel concerné aura pris une part plus active à la recherche des solutions. Cette participation qui parfois alourdit l'étude est cependant souhaitable par l'intérêt d'ordre psychologique qu'elle

présente. C'est en effet au profit de femmes et d'hommes que sont mises en œuvre toutes ces techniques et l'oubli de ce contexte fondamental aurait tôt fait de faire sombrer l'organisation dans une technocratie sans attrait. C'est pourquoi les conditions de travail doivent être prises en considération et intégrées aux mesures d'amélioration des processus.

Comment peut-on donner à des employés de bureau de bonnes conditions de travail ? Tout d'abord en leur confiant des outils adaptés. On a peut-être trop tendance à affecter le mobilier de bureau en tenant compte de la seule hiérarchie, autrement dit, la surface du plan de travail augmente proportionnellement à l'indice de rémunération. Il est évident que la nature des tâches et les dimensions des documents à manipuler doivent être à cet égard, déterminants. On pourrait observer les mêmes constatations en ce qui concerne les mobiliers de classement. L'adoption de dossiers suspendus par exemple est une amélioration applicable à tous les niveaux. Ensuite, il faut penser à leur confort.

Tout cela rejoint les règles de l'art, propres à l'implantation et à l'équipement des locaux administratifs au sujet desquelles le SCOM a publié une brochure.

Il ne s'agissait pas, en une heure, de vous donner les moyens d'entreprendre de grandes études d'organisation, ni même de vous confier, confidentiellement, quelques bonnes recettes susceptibles de résoudre vos problèmes de fonctionnement, tant il est vrai que chaque processus est un cas d'espèce qui ne peut être abordé que dans son environnement humain, administratif et matériel. L'organisation met en œuvre des techniques diverses qui vont de l'informatique au dessin d'imprimé en passant par le droit administratif et le bricolage. Mais elle est surtout l'application d'un état d'esprit qui cherche par l'exercice du simple bon sens à donner au travail, l'efficacité et la finalité sans lesquels il est souvent tâches fastidieuses et temps perdu. C'est un peu de cette conviction que j'ai essayé de vous transmettre. Elle doit essentiellement se manifester par un effort d'analyse qui n'hésite pas à aller jusqu'au plus petit détail. Vous serez surpris de constater combien de petites choses ont pu vous échapper jusqu'à maintenant : vous découvrirez par exemple des documents semi-clandestins, aide-mémoires, fichiers annexes, petits cahiers d'écoliers servant de répertoires, qui vous prouveront l'insuffisance des documents officiels et vous montreront souvent des possibilités de simplifications déjà perçues par vos collaborateurs sur le tas.

Je vous donnerai tout de même une recette pour guider cette analyse : c'est le QOOQC. Sous cette forme aisée à retenir, se cache tout simplement le rappel des questions Quoi ? Qui ? Où ? Quand ? Comment ?, grâce auxquelles il est pratiquement possible de faire le tour de n'importe quel problème, pour peu qu'on les exploite à fond et qu'on les assortisse de deux questions complémentaires : Combien ? et Pourquoi ? cette dernière venant doubler chacune des précédentes.

Il faut pourtant se garder de penser que l'insuffisance d'un service peut être toujours éliminée par une action d'organisation. Il peut s'agir d'incompétence, d'indiscipline, de défaut notoire de moyens et contre cela le meilleur organisateur du monde ne peut rien, sinon avouer très humblement son échec et attirer l'attention des responsables sur les véritables difficultés. Mais, là aussi, c'est l'analyse au cours de l'étude préalable, qui les révélera.

Enfin, si j'ai insisté sur l'importance des relations humaines dans le succès ou l'échec d'une réorganisation c'est que je reste persuadé que toute nouveauté doit d'abord être admise avant d'être appliquée. Il faudra dans certains cas imposer sa conception mais après avoir tenté de convaincre. C'est pourquoi, les méthodes de simplification du travail insiste, et je cite une dernière fois *L'étude de processus*, sur la participation de l'exécutant par opposition aux méthodes de l'époque taylorienne où l'on tendait à élever un mur entre la préparation du travail et son exécution. Un autre aspect majeur de cette conception est la réaction contre les excès de la division du travail. Contre ce « travail en miettes » stigmatisé par Friedmann dont il a fallu reconnaître que les résultats d'abord spectaculaires s'avéraient à la longue très décevants car on ne transforme pas impunément l'homme en une sorte de robot à qui on confie une tâche trop partielle pour qu'il puisse y prendre le moindre intérêt et y ressentir le moindre sentiment de responsabilité.

M. Bugat.