

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



53372

Distr.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/166
4 octobre 1968

Original : FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Cycle d'études sur les méthodes
et procédures destinées à améliorer
l'administration du personnel
Addis-Abéba, 20-28 juin 1968

CONCENTRATION ET DECONCENTRATION
DE LA GESTION DU PERSONNEL
INCIDENCES SUR LES METHODES DE GESTION

CONCENTRATION ET DECONCENTRATION DE LA GESTION DU PERSONNEL

INCIDENCES SUR LES METHODES DE GESTION 1/

Généralités sur la concentration et la déconcentration

La concentration et la déconcentration sont deux modes d'organisation technique des services publics.

La concentration est le système d'organisation selon lequel toutes les décisions sont prises par l'autorité suprême de l'administration centrale. Par exemple, dans un ministère, toutes les décisions seraient prises par le Ministre.

La déconcentration est le système d'organisation selon lequel le pouvoir de décision, celui d'engager l'autorité publique, est confié à des fonctionnaires de la hiérarchie, fonctionnaires subordonnés de l'autorité suprême. Par exemple, le Ministre délègue à un directeur provincial le pouvoir de nommer des employés. Lorsque l'on parle de déconcentration, on envisage en effet généralement l'attribution du pouvoir de décision ou celui d'engager la puissance publique à des fonctionnaires, certes soumis hiérarchiquement à l'autorité suprême de ce ministère, mais, qui en sont territorialement éloignés : par exemple, un directeur provincial. C'est ce que nous appelons la déconcentration externe. Mais le pouvoir de décision peut être délégué par l'autorité suprême à des fonctionnaires de l'administration centrale elle-même. Il s'agit donc de fonctionnaires qui ne sont pas territorialement éloignés de l'administration centrale. Par exemple, un Ministre délègue un pouvoir de décision à un directeur général ou à un directeur de son département. C'est ce que nous appelons la déconcentration interne.

L'attribution à des fonctionnaires du pouvoir de décision ou de celui d'engager la puissance publique a lieu, juridiquement, généralement par le recours à la délégation, voire même à la subdélégation. Il convient d'examiner, dans chaque cas d'espèce, si la délégation ou la subdélégation est juridiquement possible. Dans la négative, les instruments réglementaires doivent être pris. Par exemple, le chef de l'Etat peut avoir délégué certains pouvoirs à un Ministre en l'autorisant à les subdéléguer. Dans ce cas, le Ministre pourra donc à son tour déléguer à des fonctionnaires les pouvoirs qu'il a reçus du chef de l'Etat.

Avantages et inconvénients

Les promoteurs du procédé de gestion des services publics par la déconcentration ne manquent pas de faire ressortir combien ce système permet de prendre la décision plus rapidement que dans le procédé de la concentration.

Ils insistent particulièrement sur cet avantage en cas de déconcentration externe, mais ils en font état également en cas de déconcentration interne. En effet, le dossier ne cheminant pas jusqu'à l'autorité suprême,

1/ La présente a été rédigée par M. Jean Givron, Directeur général des Services généraux du Ministère de la justice, à Bruxelles, Belgique.

fait nécessairement l'objet d'une décision plus rapide. Non seulement disent-ils, la décision intervient plus rapidement et ~~ce est dans l'in-~~ terêt des administrés, mais il y a de fortes chances pour que cette décision soit plus adéquate, plus juste, en d'autres mots. Le fonctionnaire ayant reçu par délégation le pouvoir de décision est plus proche de la réalité même du cas et, par conséquent, en perçoit mieux les divers aspects qu'une autorité fort éloignée. En résumant ces aspects, les promoteurs de la déconcentration disent d'elle qu'elle accélère le traitement des affaires et crée de meilleures conditions pour que la décision soit adéquate. Il suffit d'avoir appartenu à une administration concentrée pour savoir les nombreux paragres qui peuvent être mis au bas d'une note avant que cette note n'arrive sous les yeux d'un Ministre. Le Ministre peut-il personnellement prendre connaissance de tous les dossiers qui lui sont soumis? En a-t-il même le temps? Ainsi le dossier risque finalement d'être apprécié par un collaborateur du cabinet en principe non pourvu de responsabilités à l'égard de la décision à prendre. Il en est de même d'ailleurs au sein de l'administration où le dossier risque d'être examiné par un fonctionnaire de grade subalterne, les fonctionnaires de grade élevé ne pouvant pas toujours consacrer le temps nécessaire à l'examen approfondi de tous les cas.

Ses promoteurs font également remarquer que, dans un système de déconcentration, les responsabilités sont mieux précisées. Elles ne sont pas aussi diluées que dans une administration concentrée où tous les paraphe finissent par créer l'irresponsabilité. Trop de fonctionnaires ont tendance à soumettre les dossiers à la décision du Ministre afin de se faire couvrir en toutes choses. La déconcentration permet de désigner le fonctionnaire responsable de la décision. Cette prise de responsabilité personnelle du fonctionnaire a comme corollaire de l'inciter à une prise de conscience de cette responsabilité et, par conséquent, à un examen plus attentif du dossier. Enfin les promoteurs de la déconcentration ajoutent que le recours à ce procédé permet parfois de résoudre adéquatement des questions d'administration régionale, sans créer des administrations locales autonomes ou sous tutelle très éloignée, mais en confiant le pouvoir de décision à des fonctionnaires se trouvant sur place et étant toujours soumis à la hiérarchie.

Mais la déconcentration n'est pas sans faire naître certaines craintes chez certains. L'unité de jurisprudence administrative peut être mise en péril. En effet, des fonctionnaires dispersés sur le territoire de l'Etat ayant reçu le même pouvoir par délégation peuvent prendre des décisions assez différentes dans des cas paraissant analogues. Au contraire, dans un système de concentration, cette unité de jurisprudence est sauvegardée, puisque, théoriquement tout au moins, la même autorité prend les décisions dans tous les cas. Des fonctionnaires capables pourront-ils toujours être trouvés pour prendre les décisions dans un procédé de déconcentration? On peut, en effet, imaginer ce que seraient les décisions prises par des fonctionnaires qui ne seraient pas à la hauteur de leurs tâches. Enfin, n'y a-t-il pas lieu de craindre que, dans le procédé de déconcentration, des fonctionnaires cherchent à déléguer des pouvoirs à des subordonnés par crainte de prendre eux-mêmes des responsabilités, voire même par paresse. La déconcentration prive en général l'administration centrale des informations nécessaires à sa mission. Elle sera tenue dans l'ignorance des décisions

prises. Or, un Etat moderne a besoin de disposer rapidement de nombreuses informations pour asseoir une politique et en mesurer les répercussions probables. La collecte de ces renseignements à un moment donné, dans un procédé de déconcentration, peut prendre trop de temps. Comment le contrôle de l'administration centrale sera-t-il exercé sur les décisions prises par les fonctionnaires auxquels des pouvoirs de décision ont été attribués? Organiser un contrôle, avant la prise de décision, revient finalement au procédé de la concentration. Faire de la décision du fonctionnaire une décision provisoire jusqu'à approbation de l'administration centrale crée une incertitude chez les administrés. Le contrôle ne pourrait donc être fait qu'à posteriori si l'on ne veut pas priver le procédé de toute efficacité. Mais les décisions prises ne pourront généralement pas être rapportées si elles font l'objet de critiques lors du contrôle.

Les lignes qui précèdent ont dressé un tableau très rapide des procédés de concentration et de déconcentration, de leurs avantages et de leurs inconvénients. En prenant en considération l'organisation administrative, il ne se trouvera sans doute plus guère d'adversaires du procédé de la déconcentration. Mais, et ceci est important, il convient d'en délimiter avec soin la matière, de bien préciser les pouvoirs attribués, de veiller à la capacité des fonctionnaires qui en bénéficient. Il y a des techniques qui permettent de tenir les fonctionnaires au courant de l'évolution de la jurisprudence administrative et également des techniques qui permettent de faire parvenir les informations nécessaires à l'administration centrale, tout en laissant le pouvoir de décision à des fonctionnaires locaux. Le contrôle peut être organisé notamment par une inspection.

Il faut mettre l'accent pour terminer ce rapide tour d'horizon sur une technique de gestion qui peut paraître un paradoxe. Dans un procédé de déconcentration, il est possible de concentrer l'exécution technique de décisions prises par des fonctionnaires dispersés sur le territoire de l'Etat ou, tout au moins, certaines des conséquences de ces décisions.

Un exemple pour illustrer cette particularité : des fonctionnaires peuvent avoir reçu sur tout le territoire de l'Etat délégation pour recruter et nommer des employés. Il n'empêche que sur la base des renseignements qu'ils communiqueront à un service centralisé, le calcul du paiement du salaire (du traitement) pourra être concentré. Grâce à la grande masse à traiter, il sera alors peut-être rentable d'avoir recours à des procédés techniques très avancés comme des groupes électroniques (ordinateurs). De plus, la concentration des données servant à ce calcul pourra mettre à la disposition des autorités de l'Etat de précieuses informations sur la composition du corps des fonctionnaires, nombre, grade, résidence, etc.

Ainsi donc, la déconcentration n'empêche nullement la concentration de la technique de traitement de certaines conséquences des décisions.

Gestion des services de personnel - concentration ou déconcentration ?

La lecture de quelques unes des notes transmises à l'occasion de ce cycle d'études témoigne de l'importance de cette question. Ce qui a été écrit précédemment concernant la concentration et la déconcentration comme

techniques de gestion des services publics, s'applique à tous les domaines de l'activité de l'Etat. Parvenu à ce stade de l'exposé, ces deux techniques seront examinées uniquement en fonction de la gestion des services du personnel.

Ce qui ressort de la lecture des notes est avant tout la préoccupation d'appliquer un statut aussi unique que possible à l'ensemble des fonctionnaires et de limiter les statuts particuliers à ce qui est strictement exigé par quelques corps spéciaux. Il apparaît également que la concentration est en grande partie motivée, dans les pays qui l'ont adoptée, soit par le nombre relativement restreint des dossiers à gérer, soit par l'absence de fonctionnaires suffisamment formés pour assumer la responsabilité d'une gestion déconcentrée.

La réponse à donner à la question posée en tête de ce chapitre dépendra donc de l'examen de chaque situation. Cette réponse serait probablement nuancée selon les actes de gestion et elle serait sans doute différente si l'on interroge d'une part les chefs de service du personnel et, d'autre part, les administrés et les services utilisateurs du personnel.

Pour les chefs de la gestion du personnel et à n'envisager que le seul point de vue de la gestion des dossiers, les avantages de la gestion concentrée seraient vraisemblablement mis en avant. Plusieurs notes les décrivent d'ailleurs : application uniforme des règles du statut, unité de jurisprudence, formation d'agents spécialisés dans la gestion des dossiers.

Mais les inconvénients de la concentration sont également cités : lenteur dans la transmission des renseignements, facilité avec laquelle les services utilisateurs de personnel se déchargent de leurs responsabilités sur l'administration concentrée, tendance à la revendication pour des statuts particuliers en faveur de certaines catégories de personnel. On peut donc supposer que la réponse qui serait donnée à la question par les administrés et les services utilisateurs du personnel serait différente de celle des chefs du service de gestion de personnel : ils souhaiteraient une déconcentration de la gestion.

Il n'est pas possible de fournir une recette qui soit applicable à tous les cas. Les lignes qui vont suivre ne constitueront donc qu'un aperçu théorique des problèmes soulevés par la concentration ou la déconcentration dans la gestion des services du personnel et serviront principalement de base à la discussion de cas posés par les auditeurs.

Le statut

Par statut, nous entendons les règles qui régissent le recrutement, l'avancement, la carrière, la discipline, le départ, etc. des fonctionnaires et tout ce qui concerne la carrière pécuniaire. La tendance générale est d'adopter un statut unique, c'est-à-dire s'appliquant au plus grand nombre de fonctionnaires possible. Si des dérogations à ce statut doivent être accordées pour des carrières particulières, elles seront aussi peu dérogoires que possible au statut fondamental.

La fixation des règles statutaires et même celle des dispositions dérogoires à ce statut doivent être confiées à une administration concentrée si l'on veut demeurer sous une ligne de conduite déterminée. Ce sont, en

général, les Ministères de la Fonction Publique qui, par excellence, reçoivent cette mission. Après avoir été à l'origine de la détermination de ce statut, le département de la Fonction Publique appréciera les dérogations demandées par les divers services de l'Etat. Le Ministre de la Fonction Publique devient dans cette organisation le "gardien" des règles statutaires. Il en assure l'unité de conception et de fixation. On peut certainement envisager diverses modalités pour son intervention : soit qu'il soumette lui-même au Chef de l'Etat ou au Parlement les propositions pour fixer les règles statutaires générales, soit que les dispositions dérogatoires puissent être prises par les Ministres intéressés mais avec l'accord du Ministre de la Fonction Publique. Dans cette acception, le département de la Fonction Publique sera donc un service de conception. Sans doute, il conviendra qu'il dispose d'informations abondantes pour lui permettre d'asseoir les règles statutaires sur des données réelles.

La fixation des effectifs - Les cadres.

De même en ce qui concerne la fixation des cadres (effectifs), la dénomination des grades, l'attribution d'une échelle barémique, une concentration au Ministère de la Fonction Publique permettra de maintenir une unité d'appréciation.

La gestion des carrières

Nous en arrivons ainsi à distinguer la fixation des règles statutaires et des cadres d'une part et la gestion de la carrière des agents selon ces règles statutaires d'autre part.

La gestion concentrée

On peut concevoir que des circonstances particulières recommanderont de confier la gestion des carrières au département qui aura pour mission de fixer les règles statutaires. Tout réside dans l'examen des cas d'espèces : nombre restreint de dossiers à gérer ne justifiant pas une répartition de gestion à différents endroits, absence momentanée de personnel suffisamment formé pour assurer une gestion conforme aux règles statutaires, période transitoire en vue de regrouper des gestions faites d'après des règles disparates en une gestion d'après un statut unique.

Dans une gestion de carrières ainsi concentrées, les méthodes de gestion seront surtout influencées par trois préoccupations dominantes :

- l'organisation interne du service concentré;
- les liaisons avec les services utilisateurs du personnel et avec les agents eux-mêmes;
- les actes qui, par la nécessité des choses, devront être confiés aux services utilisateurs du personnel.

L'organisation interne du service concentré

Diverses possibilités d'organisation se présentent. Le choix devra reposer sur une analyse des conditions du moment. On peut envisager :

- au stade de l'exécution, une spécialisation par nature de l'acte à prendre. Cette organisation concourt à former des spécialistes hautement qualifiés et à utiliser des techniques adéquates. Par exemple : bureau des promotions, bureau de fixation des traitements, bureau pour les questions de discipline, bureau pour la gestion budgétaire, bureau pour les recrutements, etc.
- un groupement des dossiers en vue de la gestion
- soit par catégories d'agents (le même grade, par exemple). La spécialisation du personnel ne se produira donc plus tellement en fonction de la nature des actes, mais l'agent traitera tous les incidents de carrière d'une catégorie déterminée du personnel. Ceci permet de prendre mieux en considération l'ensemble de la personnalité de l'agent dont le dossier est traité.
- soit en groupant les dossiers selon le statut à appliquer, ce qui permet la spécialisation du personnel
- soit en groupant les dossiers, quels que soient les grades du personnel, selon leur appartenance à telle administration ou à telle autre. Ceci facilite les relations avec les services utilisateurs de ce personnel.

Rien n'empêche d'ailleurs d'opérer des combinaisons réunissant quelques unes de ces variantes : par exemple, maintenir un bureau de paiement des traitements alors que la gestion des dossiers se fait par départements utilisateurs. Ce sera une question de liaisons internes et de transmission des informations entre les services.

Une attention particulière devra cependant être apportée pour :

- permettre à un fonctionnaire, d'un échelon supérieur à celui de l'exécution, de pouvoir apprécier l'acte à poser en fonction de l'ensemble de la carrière de l'agent en cause;
- ne pas multiplier des échelons hiérarchiques jusqu'au pouvoir de décision : le contraire "additionne" les paraphes et dilue les responsabilités. La délégation donnée par l'autorité suprême à des fonctionnaires pour prendre certaines décisions sera de nature à accélérer la prise des décisions (déconcentration interne).

Les liaisons avec les services utilisateurs du personnel et avec les agents eux-mêmes.

Les liaisons avec les services utilisateurs du personnel et avec les agents eux-mêmes constitueront la partie la plus délicate à organiser dans un système concentrant la gestion des dossiers du personnel.

La lenteur de ces liaisons, due à des transmissions hiérarchiques, au temps matériel de la transmission des pièces, constituera un obstacle important à un dialogue suivi entre le Service du personnel et les Services utilisateurs. Il y a même plus. Il se produira assez souvent que les services utilisateurs soit par négligence, soit parce qu'ils n'y voient pas l'intérêt, n'enverront pas les informations nécessaires au service central

du personnel. Enfin, la pensée des services utilisateurs, exprimée par écrit, ne sera pas toujours perçue avec toutes les nuances nécessaires par le service du personnel.

L'organisation de ces liaisons, le raccourcissement de la transmission hiérarchique, l'élaboration des formulaires devant servir de support à la transmission des informations constitueront un souci important pour le service du personnel et son attention devra toujours être maintenue en éveil pour corriger les déficiences qui apparaîtront dans ces transmissions.

Les transmissions de ces informations dépendront d'ailleurs et, quoi qu'il en soit, de la qualité du personnel des services utilisateurs et bien souvent également des instructions qui lui auront été données.

Une décharge de responsabilités sur le service central du personnel est à craindre également. Il est adroit de faire refuser par d'autres.

Une question se pose également en ce qui concerne les relations entre le service du personnel et les agents eux-mêmes. Fort probablement, et même certainement, pareilles relations devront toujours transiter par la voie hiérarchique des services utilisateurs de l'agent.

Enfin, et ceci terminera ce court aperçu du problème des liaisons, il sera très difficile d'éviter la constitution de doubles dossiers de personnel. Le premier dossier est évidemment celui ouvert au service central du personnel. Mais il est à peu près certain que les services utilisateurs des agents tiendront à leur tour un dossier relatif à chacun des agents qu'ils utilisent, ne fût-ce que pour y classer une copie des renseignements qu'ils transmettront au service du personnel ou tout au moins y consigner sa nature et la date de l'envoi.

Les actes qui, par la nécessité même des choses devront être confiés aux services utilisateurs des agents.

La pratique des liaisons entre le service du personnel et les services utilisateurs, fera apparaître l'impossibilité de faire prendre toutes les décisions par un service central éloigné du service utilisateur. Par exemple, la nécessité de prendre une décision rapide constituera un obstacle insurmontable à la transmission à un échelon éloigné. Un certain nombre de décisions devront donc être laissées à l'appréciation du service utilisateur de l'agent. Seule la pratique pourra mettre en évidence les actes qu'il convient ainsi de laisser au pouvoir des services utilisateurs.

Un exemple peut être donné en ce qui concerne les congés de détente. Le moment où ces congés peuvent être accordés dépend d'une nécessité fonctionnelle du service utilisateur. De plus, des congés peuvent être demandés pour des convenances urgentes de l'agent et leur octroi sera incompatible avec un retard dans la décision à prendre.

Un autre exemple : ne convient-il pas de laisser aux services utilisateurs des agents la possibilité d'exercer la discipline "mineure", c'est-à-dire d'appliquer les mesures disciplinaires les plus basses de l'échelle des sanctions administratives ?

La déconcentration

Précisons dès l'abord que, dans les lignes qui suivent, nous n'envisageons pas une déconcentration de la décision en ce qui concerne les règles statutaires, les dispositions pécuniaires et la fixation des cadres. Ainsi qu'il a été exposé précédemment, l'opportunité de maintenir une unité d'appréciation et de rester dans une ligne de conduite déterminée, milite en faveur d'une concentration des décisions dans un service unique.

La déconcentration est donc relative à la gestion des dossiers individuels des agents. Elle se pratique généralement pour rapprocher le pouvoir de décision de l'agent qui doit en faire l'objet, en accordant ce pouvoir au service utilisateur. Elle nécessite la disposition d'agents formés et qualifiés qui, en définitive, traiteront les dossiers de la même façon qu'ils l'auraient fait dans un service concentré mais les soumettront à la décision de l'autorité suprême du service utilisateur. Les imperfections des transmissions entre les services utilisateurs des agents et le service concentré du personnel constituent un des facteurs qui recommandent la déconcentration lorsque celle-ci est techniquement réalisable. Enfin, la prise de responsabilités est laissée aussi aux services utilisateurs.

L'étendue du territoire peut constituer un facteur déterminant, facteur qui est d'ailleurs lié au temps que nécessite la transmission des informations.

Le risque de manque d'unité d'application des règles statutaires entre les divers services du personnel déconcentrés, constitue un des arguments qui sont souvent retenus contre la déconcentration. Divers procédés peuvent être utilisés pour y remédier dans une certaine mesure :

- le Ministère de la Fonction Publique publie des commentaires des règles statutaires et se prononce par des avis sur les référés que lui adressent les services déconcentrés;
- les chefs des services du personnel déconcentrés sont réunis périodiquement pour des séances d'information;
- une inspection de la Fonction Publique peut utilement se rendre sur place et prodiguer des conseils;
- enfin, l'unité de jurisprudence peut être sauvegardée par l'existence d'une instance ayant pouvoir d'annulation des actes qui seraient contraires aux règles statutaires, pouvoir d'annulation qui ne serait exercé qu'à la demande d'un agent s'estimant lésé. L'existence d'une juridiction d'annulation d'actes administratifs constitue une garantie donnée aux agents.

L'organisation interne d'un service de personnel déconcentré ne sera guère différente de l'organisation interne de pareil service concentré. Seules les dimensions en varieront. Le nombre des dossiers traités sera évidemment moindre et, dès lors, la spécialisation du personnel sera moins exclusive dans la nature des tâches.

Les liaisons avec les services utilisateurs seront forcément très raccourcies puisque le service déconcentré sera précisément situé au sein du service utilisateur des agents. Des contacts directs, verbaux, pourront être établis avec les fonctionnaires de ces administrations et diminuer notablement la rédaction de documents.

Il n'empêche qu'une attention particulière devra être portée à la constitution des formulaires à usage interne du service utilisateur et que des problèmes de transmission se poseront avec les services extérieurs. Ils seront, en général, réglés plus aisément car les services extérieurs seront hiérarchiquement subordonnés à l'autorité suprême du service utilisateur.

Le département de la Fonction Publique devra être documenté régulièrement au sujet des mouvements de personnel, de la situation des effectifs, etc... Une transmission régulière de ces renseignements, à l'aide de formulaires adéquats, répondra à cette préoccupation.

Même dans un système déconcentré, il est possible de centraliser techniquement l'exécution de certaines décisions, en les confiant à un service central au niveau de l'Etat. L'exemple le plus typique est celui du calcul des rémunérations. De nombreux services de personnel fixent le chiffre de base de la rétribution et transmettent ensuite à un service central unique les données pour le calcul de la rémunération. Cette transmission se fait à l'aide de formulaires adéquats. Ce service central de liquidation peut alors avoir recours à des procédés techniques adaptés à la nature et au volume des tâches. (Par exemple : ensemble électronique).

Un autre exemple est celui de la liquidation des pensions. Beaucoup de services de personnel prennent les actes admettant à la retraite. Ils en transmettent l'expédition à un service central unique qui fixe le montant de la pension et en assure la liquidation.

D'autres exemples peuvent être cités.

Conclusion

Les lignes qui précèdent ne se prêtent pas à être à nouveau résumées, car elles énoncent déjà de façon très succincte les incidences de la concentration et de la déconcentration. Il n'y a d'ailleurs pas de conclusion qui puisse être énoncée en quelques mots seulement. Le recours possible à différentes méthodes selon la nature des données à traiter et leur volume, selon les possibilités de les mettre en oeuvre, fait de chaque situation un cas particulier dont l'analyse seule permet de préciser les incidences d'une modification dans le mode de gestion.

Il est cependant un aspect sur lequel il convient d'insister en guise de conclusion : c'est l'aspect humain. Un service de personnel a essentiellement pour mission de s'occuper d'hommes.

Les "relations humaines" entre le service du personnel, les agents et même les services utilisateurs ont leur importance. Un service du personnel doit être "ouvert", accessible aisément aux demandes de renseignements, aux visites, au dialogue avec les agents et les responsables des services utilisateurs. Réaliser pareil climat est contribuer à faire régner une ambiance propice dans l'ensemble des services administratifs. En se penchant sur les méthodes de gestion, c'est un facteur qu'il convient de ne pas négliger.

1945

...

...

...

...

...