

NOTE D'INFORMATION

XIe Année

N° 7

**TROIS ETUDES
D'INTERET GENERAL**

**COMMUNAUTE EUROPEENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITE**

**DIRECTION GENERALE
PROBLEMES DU TRAVAIL, ASSAINISSEMENT ET RECONVERSION**

NOTE D'INFORMATION

X^{le} Année

N° 7

**TROIS ETUDES
D'INTERET GENERAL**

**COMMUNAUTE EUROPEENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITE**

**DIRECTION GENERALE
PROBLEMES DU TRAVAIL, ASSAINISSEMENT ET RECONVERSION**

HAUTE AUTORITE

DIRECTION GENERALE
PROBLEMES DU TRAVAIL,
ASSAINISSEMENT ET RECONVERSION

TROIS ETUDES
d'intérêt général

SOMMAIRE

"LE TRAVAIL EN MIETTES"

p. 1

-Analyse de l'ouvrage de G. FRIEDMANN-

"L'AUTOMATION DU TRAVAIL DE BUREAU"

p. 10

-Etude basée sur un rapport de l'OCDE, 1965-

"ANALYSE DE L'INSTITUTION CONNUE DANS LES PAYS
SCANDINAVES SOUS LE NOM D'OMBUDSMAN"

p. 28

Reproduction autorisée avec mention de la source

Luxembourg, août 1966

LE TRAVAIL EN MIETTES

Analyse de l'ouvrage de G. FRIEDMANN,
nouvelle édition, Paris, 1964, Gallimard,
collection "Idées"

Sommaire

1. Introduction
2. - 6. Nature et caractéristiques du "Travail en miettes"
7. - 12. Remèdes et moyens de prévention
13. Les conclusions de M. FRIEDMANN
14. Considérations finales

1. La dernière édition du "Travail en miettes" de G. FRIEDMANN nous offre l'occasion de vous présenter l'analyse d'un ouvrage toujours actuel, qui étudie les problèmes soulevés par certaines conséquences sociales et psychologiques de l'organisation scientifique du travail (O.S.T.) selon les principes du taylorisme (1).

Le "Travail en miettes", paru pour la première fois en 1956, est le résultat d'études et d'enquêtes menées par l'auteur à partir de 1932 environ. Quoique l'édition de 1964 ait été complétée et mise à jour, cet ouvrage reste bien l'expression d'une phase de l'interprétation sociologique de la civilisation industrielle que les recherches scientifiques plus récentes tendent parfois à dépasser.

Le grand succès connu par "Le Travail en miettes" et le fait qu'il est encore valable pour de larges secteurs de l'industrie nous ont semblé néanmoins justifier notre présent essai de mettre en lumière les lignes essentielles de la pensée de M. FRIEDMANN, telle qu'elle s'exprime dans ce livre.

A vrai dire, l'ouvrage de M. FRIEDMANN ne concerne évidemment pas tous les aspects de l'O.S.T. mais seulement ceux qui ont eu des effets majeurs sur les structures du travail et, par là, sur la psychologie et la vie mêmes des ouvriers: il s'agit de la division, de la simplification et de l'éclatement des tâches.

Le présent exposé se borne donc à retracer dans les grandes lignes ce que M. FRIEDMANN pense des incidences sociologiques de l'O.S.T., sans chercher à présenter des conclusions qui nous soient personnelles.

2. Bien qu'une certaine division du travail soit commune à toute forme de civilisation, l'industrie moderne a connu un mouvement progressif de morcellement d'activités qui, antérieurement, étaient considérées comme unitaires. A l'artisan capable d'exécuter toute une série d'opérations différentes, on a substitué plusieurs ouvriers, capable chacun d'en exécuter une, toujours la même; puis, visant toujours à la plus grande simplicité, chaque opération a été ultérieurement divisée et chaque partie a été confiée à différents ouvriers: du travail unitaire on est passé au travail en miettes.

1) Taylor, Principes de l'organisation scientifique des usines, Paris, Dunod, 1920; La direction des ateliers, Paris, Dunod, 1930.

Il en est souvent résulté qu'aucun ouvrier ne connaît le métier dont faisait part l'opération qu'il accomplit : même si l'on est apte, comme plusieurs ouvriers spécialisés le sont, à exécuter différentes opérations, leur somme ne constitue pas un métier, mais un ensemble dépourvu d'unité.

Le travail de chacun, d'ailleurs, est réduit à son expression la plus simple : la répétition d'un seul geste, comme la mise en place d'une même pièce dans un même trou.

Il en dérive, ce qui est compté parmi les avantages de l'O.S.T., un raccourcissement du temps d'apprentissage : il est souvent réduit, là où il fallait auparavant six semaines, à une période de 4 à 15 jours.

3. La simplification des tâches porte soit sur le plan physique soit sur le plan intellectuel. Celui-ci étant, en fait, éliminé pour l'ouvrier, la conception du travail est le plus souvent réservée à la direction (bureau du planning) : "à l'ouvrier, comme l'a dit Taylor, on ne demande pas de penser".

4. Bien que l'O.S.T. ait permis de développer la production de masse nécessaire à la vie moderne, on a remarqué, depuis plusieurs années, que l'éclatement des tâches, poussé au delà d'une certaine limite, n'est plus économique : la production n'est pas de la plus haute qualité et, d'ailleurs, l'extrême division et spécialisation du travail exigent d'importants investissements et frais techniques.

Cette constatation a provoqué de nombreuses études, visant à déceler les raisons de cette sorte d'impasse pour une méthode qui, apparemment, avait fait ses preuves. Les résultats obtenus ont permis de dégager deux genres de conséquences qui proviennent, pour les ouvriers, du travail morcelé : elles se situent soit sur le

plan psychologique, soit sur le plan plus strictement professionnel.

5. Le travail en miettes présente peu d'intérêt pour celui qui l'exécute. Du fait que l'ouvrier ne participe pas à la conception de son job, qu'il est réduit à peu près à l'état d'une machine et qu'il n'arrive pas, la plupart du temps, à comprendre où et comment son travail se situe dans l'ensemble du processus productif, il est dominé par un sentiment de frustration et d'insatisfaction qui augmente finalement la fatigue du travail.

Des enquêtes britanniques, menées par l'Institut national de psychologie industrielle de Londres, ont été consacrées aux effets psychologiques du morcellement du travail, tel qu'il se présente dans le travail à la chaîne, où l'ouvrier n'achève jamais un produit quelconque mais recommence toujours le même mouvement. On a constaté qu'il découle, de ce fait, une surcharge pour la mémoire : il est en effet beaucoup plus facile d'oublier un travail achevé qu'un travail inachevé. Celui-ci pèse sur l'esprit et peut devenir même une obsession, car il maintient dans la personnalité une stimulation à l'achèvement. D'où une cause supplémentaire de fatigue.

Même s'il se trouve des ouvriers, surtout des femmes, qui préfèrent le travail dépourvu d'effort intellectuel (car "l'on peut penser à autre chose"), il est fréquent que des conséquences négatives résultent soit sur le plan social soit sur le plan de la production de cette situation d'insatisfaction et de fatigue.

La vie professionnelle aussi est touchée par l'excessive division du travail. L'ouvrier qui ne sait qu'exécuter une seule opération, sans connaissance de l'ensemble du processus productif ni du matériel utilisé, pourra difficilement obtenir une promotion. Pour l'entreprise, également, cette situation engendre de grosses difficultés : si elle introduit des changements dans les procédés de production elle se ressentira du manque de capacité d'adaptation de la main-d'oeuvre.

La structure du travail à la chaîne demande, d'ailleurs, un certain type d'ouvrier, doué d'une intelligence stéréotypée. Cela suppose l'élimination des "éveillés" par une espèce de sélection à rebours qui prive les entreprises d'un potentiel humain remarquable. Par contre, on recherche d'autres qualités, telles que la vitesse - "speed as a skill" - et l'accoutumance à des conditions de travail pénibles.

De l'insatisfaction au travail découle aussi en partie la fluctuation de la main-d'oeuvre. On a remarqué que le "turnover" était le plus élevé dans les usines d'automobiles, et ce secteur industriel est connu pour l'éclatement des tâches qui y est pratiqué.

7. La situation ici décrite est évidemment fort peu satisfaisante pour les ouvriers comme pour les entreprises. A la recherche de remèdes, on a pensé que l'automation pouvait permettre de résoudre le problème, en éliminant toute tâche d'ordre matériel, en abolissant le caractère pénible du travail, en élargissant le temps libre et en rendant possible et nécessaire une haute qualification professionnelle pour tous les travailleurs.

Dans cette optique, la situation actuelle n'est malheureusement pas encore mûre pour une application généralisée de l'automation (1). Celle-ci supprime sans doute plusieurs tâches parcellaires, mais peut en créer d'autres ailleurs. Son haut coût, enfin, en empêche l'introduction si le prix de la main-d'oeuvre est bas, comme dans les pays sous-développés.

8. Il reste à examiner les moyens qui, dès maintenant, sont ou peuvent être utilement appliqués pour améliorer cette situation. La façon la plus directe de réagir à l'éclatement des tâches réside, bien entendu, dans leur regroupement et leur élargissement : un

(1) On estime qu'aux Etats Unis l'industrie mûre pour l'automation n'occupe que les 8 % de la main-d'oeuvre.

mouvement en ce sens commença aux États Unis sous la pression des exigences de la dernière guerre mondiale (qui rendit nécessaire de confier à des ouvriers non qualifiés des travaux assez complexes) et se poursuivit peu après avec des résultats très satisfaisants dans plusieurs industries telles que l'I.B.M. ou la Detroit Edison. On a donné aux ouvriers des tâches plus complexes, de façon que chacun ait plusieurs opérations à accomplir : le travail en devient plus intéressant et la productivité est améliorée.

On a aussi confié un certain travail à une équipe, laissant aux membres de l'équipe même la liberté de l'organiser et de le partager entre eux : un potentiel énorme de coopération, de solidarité, de travail collectif, que beaucoup d'ouvriers portent en eux, a été ainsi révélé.

Outre ce moyen direct de réagir à l'éclatement des tâches, ont été utilisés avec succès des moyens indirects, tels que la rotation des tâches : d'avoir un travail différent à accomplir permet à chacun de rompre la monotonie de la routine et d'élargir son horizon.

Il faut, enfin, rappeler toutes les tendances à l'amélioration de l'ambiance de travail moyennant l'éclairage, le décor, la musique, etc...

9. Le sentiment d'insatisfaction des ouvriers astreints à des tâches parcellaires dérive de la basse valeur intrinsèque du travail accompli. Est-ce que cette valeur pourrait être transformée par la considération de l'importance sociale du travail ?

Les psychotechniciens soviétiques ont toujours répondu affirmativement à cette question, disant que l'ouvrier soviétique trouve dans les buts de la société un contenu pour son travail.

Il nous est très difficile de juger la situation de l'U.R.S.S., mais on ne peut nier l'importance de l'adhésion du

travailleur, soit à l'entreprise, soit à la collectivité. Il y en a d'ailleurs des exemples aussi en France, surtout dans les coopératives ouvrières.

10. Des remèdes aux inconvénients du travail en miettes peuvent être offerts par la vie hors travail, le temps libre. Son utilisation a été l'objet de nombreuses recherches. Il en est ressorti que l'individu est porté à accomplir dans sa vie privée les virtualités qui ne peuvent pas être employées dans le travail. On cherche des loisirs actifs pour lesquels on garde ses forces les meilleures.

On essaye ainsi de décharger l'état d'insatisfaction, de tension nerveuse ou de dépression, dû au manque d'intérêt dans le travail.

Le manque de culture de base et de critères de sélection peut, d'ailleurs, faire du temps libre lui-même un moyen de dégradation ultérieure. Celle-ci pourrait seulement s'éviter grâce à une organisation scientifique des loisirs mise au point par des socio-psychologues.

11. On se demande si l'on ne peut prévenir de quelque façon les conséquences négatives de O.S.T. : en fait, la tendance à la spécialisation du travail - qui présuppose la division - est l'une des plus fortes et des plus répandues du monde moderne.

M. FRIEDMANN note à ce propos qu'il faut distinguer entre le spécialiste - qui connaît l'ensemble d'un métier et, en outre, possède une spécialisation particulière dans un domaine et le spécialisé, capable d'exécuter une seule opération qui, considérée en soi, ne fait partie d'aucun métier. "Une spécialisation, comme le remarque Neville, peut avoir une portée différente selon qu'elle est acquise avant ou après une compétence plus générale".

Au spécialisé, tel qu'on l'entend ici, fait défaut une culture générale et un apprentissage polyvalent : il s'en suit une impossibilité d'engagement dans le travail et d'épanouissement de la personnalité.

Une éducation générale pourrait élargir les horizons de l'individu et une connaissance technique plus étendue pourrait l'aider à comprendre sa position et sa fonction dans le travail.

12. Dans ce sens, et pour combattre "l'idiotisme professionnel", Marx parlait de "polytechnisme". Celui-ci aurait permis de "Substituer à l'individu parcellaire, simple exécutant d'une fonction sociale de détail, l'individu à développement intégral pour qui les diverses fonctions ne seraient que des façons différentes et successives de son activité". Il aurait dû être assuré par l'enseignement technique, théorique et pratique, dans les écoles populaires.

En U.R.S.S. on a essayé d'appliquer ces principes dans "l'école du travail", où on donne un enseignement général liant la théorie à la pratique et conçu comme base, soit de la spécialisation, soit du changement d'activité.

Bien que l'institution de telles écoles ait été prévue dès les premiers plans quinquennaux, en 1958 les écoles réellement "polytechnisées" de la R.S.F.S.R. (pourtant la mieux équipée des républiques fédératives) ne constituaient encore que les 10 % des établissements.

13. M. FRIEDMANN estime que si l'on examine - comme on l'a déjà fait pour l'automation - la valeur intrinsèque et l'applicabilité dans la pratique des solutions proposées, on doit constater, malheureusement, que l'une ou l'autre fait défaut.

L'amélioration de l'ambiance et la rotation des tâches sont possibles dans la pratique mais de faible valeur. L'élargissement des tâches est de haute valeur, mais peu réalisable pour des raisons techniques. La formation générale et le polytechnisme ont une efficacité limitée dans le temps, leur valeur tendant à s'estomper au fur et à mesure que les années passent. L'adhésion aux fins de la société peut difficilement donner un contenu à une tâche par-

cellaire qui en est complètement dépourvue.

Il ne reste, en conclusion, pour la plus grande partie des ouvriers, que les activités du non-travail : elles doivent assurer la réalisation de la personnalité et son épanouissement, de façon à être "le véritable domaine de la liberté".

14. Il faut remarquer que les conclusions de M. FRIEDMANN se situent sur le plan de l'observation sociologique et ne se veulent pas normatives: il est bien conscient du rôle fondamental que le travail doit jouer dans la vie de l'individu et de l'aliénation consécutive au déplacement de l'accent sur le temps hors-travail mais il croit que, en beaucoup de cas, l'aliénation existe effectivement. Faute de moyens de revaloriser son job, l'ouvrier, non soutenu par une profonde adhésion aux fins de la collectivité, étranger à la direction de l'entreprise, ne saurait trouver de valeurs de vie ailleurs que dans son temps libre.

Serait-il scientifique d'estimer fatale cette condamnation d'une grande partie de l'humanité à l' "aliénation"? M. FRIEDMANN ne donne pas de conclusions formelles et il faut avouer que certains passages de son beau livre comportent, surtout vers la fin, des indications contradictoires. Mais c'est là, sans doute, le cas de toute pensée novatrice arrivée à un certain stade de son développement.

L'AUTOMATION DU TRAVAIL DE BUREAU

Sommaire

- Définition
- Objet des enquêtes de l'OCDE
- Niveau de l'emploi
- Structure et répartition des tâches
- Formation professionnelle, promotion, réadaptation
- Conditions de travail et rémunération
- Réactions devant l'automatisation
- Perspectives futures
- Considérations finales

Définition

Le terme "automatisme", appliqué au travail de bureau, a un contenu tout à fait spécial: il ne se réfère pas, comme pour l'industrie de transformation (1), aux cas où une "décision" est prise sans intervention humaine, mais indique, simplement, l'emploi pour les travaux de bureau des calculatrices électroniques. L'identité du moyen utilisé a porté à confondre sous une même appellation deux phénomènes tout à fait différents; il doit être clair que dans les travaux de bureau, une calculatrice ne prend jamais aucun genre de "décisions", puisqu'elle est uniquement utilisée pour le traitement continu ou automatique de l'information.

Le traitement de l'information qui constitue traditionnellement la tâche de "travailleurs à col blanc" comprend quatre phases: classement, calcul, enregistrement et rangement. Ce sont aussi les opérations que les différentes machines de bureau accomplissent, mais avec un degré variable d'autonomie: minime dans les premières machines (machine à additionner, caisse enregistreuse), il était déjà beaucoup plus grand dans les machines à cartes perforées et est devenu considérable dans les calculatrices électroniques.

Celles-ci se différencient des autres à plusieurs points de vue: la précision (proche des 100 %), la vitesse (une calculatrice électronique est capable d'effectuer en une minute trois cent mille additions) et la "mémoire" (qui permet de conserver, outre les données destinées à un traitement futur et les résultats partiels, les programmes d'instruction, y compris la façon de traiter les exceptions aux processus normaux).

1) Voir notre document no 848/66 "L'automatisation dans l'industrie sidérurgique", documentation 66/1; "Effets de la mécanisation et de l'automatisme dans les bureaux", Revue internationale du travail, 1960, p.171, 277, 384; Actes de la conférence européenne "Progrès technique et Marché Commun", Bruxelles 1960, volume II, p. 277

OBJET DES ENQUÊTES DE L'OCDE

Ces caractéristiques des calculatrices font que l'automatisation d'un bureau représente bien autre chose que l'achat d'une machine ou d'un jeu d'équipements: elle suppose l'adoption d'une méthode stricte pour l'enchaînement des phases du travail; le traitement des données doit être ramené à la plus simple expression; même les exceptions aux processus habituels doivent être traduites sous forme simple et, pour autant que possible, elles doivent être groupées.

De ce fait, le travail préliminaire d'organisation est des plus difficiles et des plus longs; il exige que l'on imagine nettement toute la succession des opérations, dans l'ordre où les machines électroniques peuvent les exécuter et qui n'est pas forcément celui qui était adopté avec les méthodes traditionnelles.

Il en résulte une réorganisation du travail: de nouvelles qualifications naissent ("programmeur" et "opérateur" des machines), des emplois sont supprimés ou transférés; d'où découle toute une série de problèmes à résoudre entre la direction de l'entreprise et les travailleurs.

En 1958/59, l'Agence européenne de productivité (AEP), organisme de l'OCDE, aperçut l'intérêt qu'il y aurait à examiner les relations existant entre l'automatisation administrative en tant que développement technologique et le contexte structurel et social dans lequel elle était introduite. Dans ce but, elle entreprit l'étude de quelques entreprises dans différents pays avant, pendant et après l'introduction des ordinateurs, ce qui devait permettre de constater l'exactitude des prévisions

et le bien-fondé des préoccupations qui accompagnent l'introduction de l'automatisation.

L'OCDE, succédant à l'OECE, décida de mener ce projet à bon terme.

En pratique, l'enquête a été réalisée en étudiant une société industrielle anglaise (qui fabrique des aliments pour bétail), une banque française, un groupe de compagnies d'assurance suédoises, ainsi que l'ensemble de l'industrie et du commerce allemands. Ses résultats ont fait l'objet d'un rapport intérimaire et d'un rapport définitif (1) : c'est à celui-ci que nous nous référons en général, en rappelant d'un côté les problèmes qu'on avait entrevus au préalable, de l'autre ce qui est arrivé en réalité.

NIVEAU DE L'EMPLOI

Lors de la phase de mécanisation du travail de bureau, beaucoup de préoccupations étaient déjà nées quant aux répercussions de l'introduction des machines sur le niveau de l'emploi. Le chômage des "cols blancs", auquel on s'attendait, ne s'est en réalité, pas manifesté, la tendance générale à l'augmentation du volume du travail de bureau ayant permis de réintégrer le petit nombre d'employés touchés par la mécanisation.

-
- 1) "L'automatisation administrative et les travailleurs non manuels", OCDE, 1962;
"L'automatisation du travail de bureau, problèmes administratifs et humains", OCDE, 1965

Dans la phase actuelle, par contre, les ordinateurs sont en mesure d'effectuer une quantité telle de travail, qu'ils reposent le problème avec une force accrue. D'autre part, on redoute que dans ce secteur les conséquences ne soient plus profondes que dans le secteur "production": ce ne sont en effet que certains secteurs productifs qui peuvent, du point de vue technique, être automatisés d'une façon plus ou moins complète, tandis que les travaux de bureau sont à peu près les mêmes partout et que rien ne s'oppose, en principe, à leur complète automatisation.

Toutefois, les expériences faites jusqu'à présent n'ont pas permis de confirmer cette crainte. On remarque, au contraire, que, dans les premiers temps de l'introduction des calculatrices électroniques, les effectifs augmentent, par suite de l'embauchage des techniciens nécessaires au fonctionnement des machines. Lorsqu'un certain nombre de postes sont supprimés, il est d'autre part possible, en général, de reclasser dans l'entreprise les travailleurs intéressés.

Il est parfois arrivé que des travailleurs, qui de prime abord, pouvaient sembler excédentaires, ont à l'expérience prouvé leur utilité dans le traitement d'informations révélées par l'usage même des computers, informations facilitant une meilleure gestion de l'entreprise.

Ces tendances diverses ont été confirmées par les enquêtes de l'OCDE. Aucune réduction de personnel n'a été relevée dans les études menées en Grande-Bretagne et en Allemagne (R.F.A.). Les compagnies d'assurances suédoises, par contre, ont enregistré une diminution de 20 % de l'effectif: la nature du travail permettait une large utilisation de l'ordinateur. Même dans ce cas, on n'a toutefois pas procédé à des

licenciements: les employés qui s'en allaient n'ont pas été remplacés, des contrats temporaires n'ont pas été renouvelés.

Dans la banque française, enfin, la situation de l'emploi reste incertaine. Le personnel a un peu diminué dans les sections dont les activités ont été en partie assumées par l'ordinateur; on s'attend encore à des réductions dans ces sections, mais, si l'on arrive à mettre en oeuvre un plan plus complet d'installation des calculatrices, on pense qu'il en résultera finalement un accroissement du personnel.

STRUCTURE ET REPARTITION DES TÂCHES

Depuis le début de la mécanisation du travail de bureau, la nature des emplois et les connaissances requises pour les exercer se sont modifiées sans cesse. L'introduction des machines a supprimé quantité d'efforts laborieux que des employés chargés de copier des textes ou d'effectuer des calculs, etc., devaient autrefois fournir. C'était surtout la pratique qui les familiarisait avec ces tâches, ce qui n'empêchait pas qu'ils devaient posséder une bonne instruction générale et une certaine connaissance des affaires traitées par l'entreprise.

Les machines comptables ont commencé à modifier cette situation: pourquoi les teneurs de livres auraient-ils appris la comptabilité puisque n'importe quel travailleur spécialisé pouvait se servir de ces machines? Quelques heures, tout au plus quelques jours d'apprentissage étaient suffisants.

L'apparition des machines à cartes perforées a représenté un pas décisif dans la même direction: au lieu d'aider les employés à accomplir certains travaux (calcul ou copie), elles effectuent la totalité des opérations et, de ce fait, se substituent à l'homme. Les employés ont dû acquérir des connaissances tout à fait différentes de celles qui étaient traditionnellement demandées: ils ont dû, par exemple, apprendre à coder les données à perforer sur les cartes et à conduire les perforatrices.

L'automation, enfin, renforce encore ces tendances. Les répercussions sont cependant différentes selon les divers groupes de personnel.

Au niveau des opérateurs de machines, elles sont, pour le moment, presque négligeables, du moins dans les entreprises où un certain niveau de mécanisation avait déjà été atteint; les mécanismes pour l'enregistrement et la transcription des données sont en effet souvent, dans un ordinateur, très semblables à ceux qui étaient en usage auparavant.

Pour certains autres employés, l'évolution déjà amorcée sera, au contraire, renforcée par l'automation.

Alors qu'autrefois, l'employé pouvait souvent considérer son travail comme ne différant pas fondamentalement de celui de l'état-major, il se trouve maintenant chargé de l'exécution d'une ou de plusieurs opérations parcellaires qu'il ne peut, en général, insérer dans l'ensemble d'où elles tiennent leur signification.

Il faut remarquer, au surplus, qu'une nouvelle catégorie d'emplois qualifiés sont introduits par l'automation des bureaux. Il convient, par exemple, d'établir le programme des calculatrices: c'est le job du programmeur, qui analyse les opérations à accomplir, les décompose en une série d'éléments simples, etc.

Une grande différence se fait jour entre ces deux types d'agents et les employés des secteurs non touchés par la mécanisation et l'automatisation: le travail des premiers se dégrade, leurs tâches étant plus proches de celles d'un ouvrier industriel que des travaux traditionnels de bureau. Les facultés d'attention et les connaissances de mécanique de l'opérateur ont, par exemple, souvent plus d'importance que sa culture générale ou son expérience des affaires.

Cette modification dans la nature des tâches a posé, en ce qui concerne les travailleurs administratifs, certains problèmes déjà rencontrés dans le secteur industriel: comment remédier à l'ennui, au désintérêt qui dérive de l'exécution répétée de tâches parcellaires? Des remèdes analogues à ceux expérimentés dans l'industrie ont été appliqués (rotation des tâches, cours de formation, etc.)

Cependant, les enquêtes de l'OCDE ne permettent pas encore de faire état de résultats bien significatifs. Dans la société anglaise, l'installation n'était pas encore tout à fait au point et dans la banque française on était encore dans la phase expérimentale: on avait abouti à une forte augmentation de l'effectif des mécanographes et des autres opérateurs (passé de 35 à 60 % de l'ensemble du personnel). En Suède, on a simplement constaté une proportion croissante de travail de routine.

FORMATION PROFESSIONNELLE, PROMOTION, READAPTATION

En ce qui concerne les qualifications requises pour obtenir un emploi, l'automatisation a également accéléré un processus de modification déjà en cours: autrefois on demandait à l'employé d'avoir une bonne culture générale et de présenter bien; la formation avait lieu à l'intérieur de l'entreprise.

La création de grandes entreprises a donné lieu à des classifications systématiques d'emplois fondées sur des besoins précis. La nécessité de développer certaines connaissances en a découlé, ce qui a conduit, dans toutes les régions industrialisées, à la multiplication des écoles professionnelles.

L'utilisation des ordinateurs exigeant aussi des qualifications bien déterminées, les entreprises qui ont introduit ces machines ont dû rechercher le personnel ayant les connaissances nécessaires. Avec l'aide des fabricants de matériel électronique, elles ont le plus souvent essayé de réadapter aux nouvelles techniques leurs propres employés.

La formation des programmeurs a, en général, été assurée par les fabricants, la durée des cours variant de quelques semaines à six ou huit mois. Aux USA, notamment, il est aussi arrivé que des établissements d'enseignement aient organisé des cours.

L'automation a accentué le cloisonnement entre les exécutants, de plus en plus dépassés par l'organisation du travail, et les spécialistes et planificateurs divers qui participent à la mise en oeuvre de la politique suivie: le passage d'une catégorie à l'autre devient de plus en plus difficile, l'entraînement à une ou plusieurs opérations parcellaires ne pouvant constituer un apprentissage suffisant pour accéder à des postes de responsabilité.

Un autre problème sérieux est créé par la nécessité de réadapter les employés qui ne peuvent ou ne souhaitent pas se plier aux tâches nées de l'automation. Les différentes méthodes utilisées pour choisir les personnes à former en vue des nouveaux emplois (tests, volontariat, désignation par les dirigeants) laissent entier le problème

du reclassement des travailleurs non réadaptables. La plupart des grandes entreprises se sont fait une règle d'offrir aux employés ainsi déplacés des postes dans un autre service et dans la même classe de salaire.

Mais ce qui est possible dans les grandes entreprises (pour certains genres de travail du moins) devient très difficile dans les petites entreprises.

Un problème encore plus grave est posé par les travailleurs âgés, qui doivent changer d'emploi au moment même où les connaissances acquises grâce à des années d'expérience sont de moins en moins demandées. La mise anticipée à la retraite ne saurait être considérée comme une solution valable, surtout du point de vue psychologique.

Les études faites ont montré que, dans l'entreprise anglaise, 12 employés sur les 33 affectés au service intéressé (comptabilité) avaient changé de travail à la suite de l'automation. Dans la banque française, les programmeurs et une partie des perforatrices ont été recrutés parmi le personnel existant. Pour les premiers, on a eu recours à des volontaires, qui ont fait l'objet d'une sélection par tests; les perforatrices, au contraire, ont été en partie désignées d'office parmi les mécanographes d'un service appelé à disparaître, en partie recrutées à l'extérieur: aux yeux de la direction, les habitudes de travail et la mentalité du personnel en service semblaient ne pas devoir faciliter le fonctionnement de l'ordinateur.

Dans les compagnies d'assurances suédoises, les programmeurs (au nombre de 12) ont été choisis à l'intérieur des compagnies. Les ingénieurs ont tous été recrutés à l'extérieur: ce groupe technique de 7 personnes forme une catégorie entièrement nouvelle de personnel de bureau en Suède.

CONDITIONS DE TRAVAIL ET REMUNERATION

Les conditions matérielles de travail dans les bureaux - qui s'étaient déjà améliorées au fur et à mesure que le nombre des employés s'accroissait et que leurs fonctions gagnaient en importance - ont été très influencées par l'introduction des machines. Pour que les installations puissent fonctionner avec efficacité et sans gros frais d'entretien, il fallait prévoir assez de lumière et d'espace et veiller à l'ordre et la propreté. Les employeurs qui ont investi des sommes souvent importantes dans l'achat des machines se sont révélés plus enclins à la création d'un milieu de travail approprié qu'ils ne l'étaient lorsque tout se faisait à la main.

A d'autres égards, la mécanisation et l'automation ont eu des conséquences moins favorables et beaucoup plus importantes: comme on l'a vu, elles ont modifié les tâches des employés en les rapprochant de celles d'un service industriel et, en outre, elles ont créé dans les bureaux une atmosphère toute différente de celle qui y régnait précédemment. C'est surtout dans les grandes installations à cartes perforées, où parfois plusieurs centaines de machines fonctionnent ensemble, que l'on se croirait dans une usine, aux antipodes du bureau traditionnel. Au lieu de travailler assis, l'opérateur se tient le plus souvent debout à côté de sa machine, ou se déplace de-ci, de-là, s'il doit surveiller le fonctionnement de plusieurs appareils.

Dans les bureaux mécanisés, la fatigue est plus grande: le bruit des machines, la vitesse de leur marche mettent à dure épreuve la résistance de l'opérateur. L'expérience a montré, par exemple, que les conducteurs de machines

à cartes perforées doivent être jeunes: nul employé ayant dépassé la cinquantaine ne devrait être chargé de ce genre de travail. On a constaté même l'apparition d'une maladie professionnelle (douleurs nerveuses aux mains, parmi ces travailleurs.

L'automation apporte une amélioration à cet égard: la conduite des ordinateurs ne comporte pas d'effort physique et le bruit et la poussière sont inconnus dans les locaux. La fatigue nerveuse, au contraire, est grande: le rythme de travail est très rapide et, ce qui compte le plus, il est imposé. Tandis que dans l'organisation traditionnelle, l'employé pouvait mieux varier sa tâche et le rythme de son travail, l'introduction des machines a comporté un plus haut degré de contrainte.

Aucune modification n'a été constatée en matière de durée du travail. On estime simplement probable que l'augmentation du rendement pourrait amener une réduction de l'horaire.

Dans un domaine important, par contre, l'automation a agi sur les conditions d'emploi du personnel de bureaux: le travail par poste a pénétré là où il était pratiquement inconnu. Son introduction est due à l'opportunité de faire marcher à plein temps les coûteuses machines électroniques. Pour les postes de nuit, les hommes sont préférés aux femmes, de sorte que la généralisation de ce genre de travail pourrait avoir des répercussions sur la structure de l'emploi.

Ces tendances générales se trouvent confirmées par les quatre enquêtes. Elles montrent aussi que le niveau des rémunérations reste à peu près inchangé après l'introduction des machines électroniques; dans certains cas, le personnel du centre ordinateur est mieux payé qu'auparavant, mais l'augmentation est rarement appréciable.

REACTIONS DEVANT L'AUTOMATION

Les réactions des employés devant le changement ont été le plus souvent négatives. Beaucoup d'entre eux se sont fait du souci au sujet de leur emploi; ceux affectés aux services mécanisés ou automatisés ont dû abandonner leurs anciennes habitudes de travail et refaire un apprentissage. Les cadres aussi ont eu, le plus souvent, les mêmes réactions (nous y reviendrons). Comme on l'a vu, l'installation d'un ordinateur est quelque chose qui peut menacer des positions traditionnellement acquises; il est important de remarquer, en tout cas, que le degré de résistance est très variable et qu'une partie des employés est favorable au changement.

Ces tendances se retrouvent dans les entreprises étudiées par l'OCDE.

En ce qui concerne les cadres, le centre ordinateur s'est révélé souvent un foyer de conflits; il est néanmoins important de noter que cela paraît s'être produit à des degrés très variables, selon la politique de la direction, les réactions des chefs de service et des cadres dans les secteurs directement touchés par l'introduction de l'ordinateur et les attitudes des autres services de l'entreprise. Au début, le degré de coopération ou de résistance manifesté par ceux qui sont directement touchés ont une importance capitale, car de lui dépend, en grande partie, le temps qu'il faudra pour permettre à la nouvelle unité d'atteindre ses objectifs initiaux. Les études faites en France et en Grande-Bretagne ont mis nettement en évidence un manque de coopération des intéressés; En Allemagne (R.F.), on a constaté une grande diversité, avec de la résistance dans certains cas et de la coopération dans d'autres; c'est en Suède que l'on a réalisé la coopération la plus poussée.

Cette différence tient beaucoup à la manière dont la décision d'installer un ordinateur est prise: ce n'est qu'en Suède qu'ont été créées des équipes de planification où se trouvaient représentés les divers services à côté des spécialistes de l'organisation; le personnel a été systématiquement consulté et informé. On s'est ainsi heurté à moins d'incompréhension et de résistance.

Cette situation contraste avec celle des entreprises anglaise et française, où les directions se sont attachées au secret et n'ont pas recherché la participation du personnel.

Ces considérations sont valables aussi pour les employés. L'introduction d'un ordinateur a marqué, en général, le commencement d'une période d'incertitude et d'attente. La crainte de modifications négatives s'accompagnait souvent d'un espoir vague d'amélioration. Après le changement, la plus grande partie des employés affectés aux calculatrices étaient contents de leur travail. 10 des 12 travailleurs anglais dans cette condition se disaient satisfaits du nouveau travail; les employés de la "section ordinateur" de la banque française estimaient que l'automatisation n'aboutit pas nécessairement à une perte d'intérêt du travail ou à une réduction des possibilités de promotion.

En Suède, un employé sur dix a exprimé une opinion négative sur l'automatisation du travail, une fois la réorganisation accomplie; avant le changement, un sur quatre s'était exprimé en ce sens.

PERSPECTIVES FUTURES

Il est d'un intérêt particulier de se demander si les tendances décrites continueront à s'affirmer dans l'avenir: dans les derniers temps, le rythme d'installation des ordinateurs a augmenté rapidement et continuera presque certainement à le faire.

A. Niveau de l'emploi.

Si, jusqu'à présent, il n'y a eu que quelques difficultés transitoires, il semble que cette situation ne pourra pas persister indéfiniment. Par exemple, avec le développement des systèmes ordinateurs "intégrés", on enregistre de plus en plus de données originales à la source, sur des cartes ou des rubans magnétiques, éliminant ainsi davantage le travail administratif courant. De même, le progrès technique devrait améliorer le système d'introduction des données, de façon à rendre inutiles la perforation et les autres travaux préparatoires.

Des difficultés particulières seront rencontrées aussi dans les petites entreprises, encore peu touchées par l'automatisation: il n'y a pas de possibilités d'emploi dans d'autres services et les économies de personnel sont nécessaires pour justifier les investissements faits.

Il semble qu'en général les possibilités de reclassement dépendront, dans une large mesure, de l'évolution de l'ensemble de l'économie.

Au fur et à mesure que l'automatisation progressera, l'étendue du secteur qui, dans les bureaux, se ressentira de l'adoption des nouvelles techniques pourra être mieux déterminée. Certains groupes d'employés - tels ceux qui sont en contact avec le public ou accomplissent des travaux

faisant appel à la réflexion, comme la correspondance ne seront pas touchés et la demande d'opérateurs de machines augmentera: les plus affectés par l'automatisation seront probablement les membres de certaines catégories traditionnelles (teneurs de livres, classeurs, comptables, facturiers) et les commis qui s'acquittent des tâches manuelles courantes ayant trait à ce genre de travail.

B. Structure des tâches.

L'évolution future est assez incertaine. D'une part, il se peut que l'amélioration des procédures d'introduction des données diminue la proportion des employés exécutant des travaux de routine; il est, par contre, probable aussi que le surveillant d'ordinateur et le programmeur assumeront, à l'avenir, un rôle toujours plus important, à mesure qu'augmentera la complexité des systèmes, et qu'ils obtiendront le statut de cadres. S'il en est ainsi, dans le bureau complètement automatisé il y aura un grand nombre de travailleurs non qualifiés.

Il est aussi possible - et cela dépend beaucoup d'un choix de la direction - que la prise en charge par les ensembles électroniques d'un certain nombre de travaux routiniers puisse aboutir à un regroupement des tâches (job enlargement): l'employé pourrait alors avoir de nouveau la responsabilité d'un cycle entier d'opérations et accéder, de ce fait, à une véritable qualification à l'intérieur de sa branche.

C. Formation professionnelle - réadaptation

La principale conclusion qu'on peut dégager des études faites, c'est qu'il est nécessaire de concevoir la formation professionnelle comme un processus continu (formation permanente) et non comme une sorte de premier investissement, fait une fois pour toutes au début de la carrière.

Elle présuppose, d'ailleurs, une bonne instruction générale, sans laquelle personne ne peut posséder la souplesse nécessaire pour s'adapter aux nouvelles méthodes, complétée par la formation technique acquise dans une école professionnelle.

D. Cadres

Un des caractères originaux de l'automatisation par rapport aux autres changements technologiques réside dans les modifications qu'elle finira par entraîner dans les fonctions de direction et de gestion.

Les problèmes administratifs appartiennent traditionnellement au domaine de la routine; même après la mécanisation, l'ensemble de l'organisation restait extrêmement lourd, trop complexe et chargé de détails que pour pouvoir être organisé de façon cohérente. Cette complication créait de larges zones d'ignorance et la nécessité en résultait pour la direction de s'en remettre au jugement et à l'expérience des cadres supérieurs et moyens placés aux postes stratégiques.

L'automatisation est en train d'apporter un autre état d'esprit: la direction, grâce à la réorganisation impliquée par le bon fonctionnement des ordinateurs, grâce aussi à l'accroissement des informations rendues disponibles par ces machines, pourra progressivement maîtriser l'ensemble des problèmes administratifs.

Les conséquences en seront nombreuses. La fonction de direction deviendra beaucoup plus spécialisée qu'elle ne l'est actuellement et les fonctions de l'état-major s'accroîtront considérablement. Ses membres seront, vraisemblablement, recrutés en tenant de plus en plus compte des

connaissances théoriques acquises à l'université et de moins en moins de l'expérience empirique acquise "sur le tas". Il en découlera des chances moindres de promotion pour les cadres inférieurs; leur situation est, d'ailleurs, destinée à empirer, car ils perdront leur autonomie relative, venant à se trouver, de gré ou de force, strictement subordonnés à l'équipe de direction.

CONSIDERATIONS FINALES

Les enquêtes de l'OCDE montrent que toute la vie professionnelle des employés et des cadres risque d'être touchée par l'automation, phénomène dont le développement paraît comme très probable.

Les expériences et les études faites ont permis de dégager l'importance de quelques mesures pratiques, qui peuvent prévenir ou atténuer les inconvénients possibles:

a) une prévision soignée des répercussions de l'automation et une analyse préalable des nouvelles méthodes de travail peuvent éviter beaucoup de difficultés et d'incertitudes initiales lors de l'installation d'un ordinateur; l'investissement consenti peut s'en trouver plus rapidement rentable;

b) une information systématique du personnel peut éviter des craintes injustifiées et faciliter la mise en place et le fonctionnement de l'ordinateur;

c) un plan de recrutement et de réadaptation des travailleurs est strictement indispensable; il devrait être établi en collaboration avec les comités d'entreprise et les syndicats.

ANALYSE DE L'INSTITUTION CONNUE DANS LES PAYS SCANDINAVES

SOUS LE NOM D'OMBUDSMAN

Sommaire

- Introduction
- Origines et caractères de l'institution
- Le statut de l'Ombudsman
- Domaine de compétence
- Pouvoirs et méthodes d'action
- Essai d'appréciation générale
- Bibliographie

Introduction

Les discussions que soulève actuellement en Grande-Bretagne la question de l'éventuelle introduction d'un "Ombudsman" et la publication par le gouvernement travailliste d'un livre blanc à ce sujet ont attiré l'attention de la presse européenne sur une institution qui connaît une certaine faveur dans les pays scandinaves. Commentateurs britanniques et continentaux prennent plaisir à exercer leur verve à propos d'un personnage que les uns qualifient de "tribun pur et dur" et les autres de "bureaucrate surnuméraire".

A une époque où les partenaires sociaux et les gouvernements sont à la recherche d'un nouveau type de relations, fondées sur l'information réciproque, la discussion et la négociation, il a paru intéressant de fournir une analyse aussi objective que possible d'une institution dont l'originalité est d'intercaler entre les particuliers et une administration parfois déshumanisée un médiateur accessible à tous et jouissant de la confiance générale.

ORIGINES ET CARACTERES DE L'INSTITUTION

Née en Suède dans le courant du 18^e siècle, l'institution est solidement implantée dans la tradition politique de ce pays depuis sa consécration officielle par la constitution de 1809, toujours en vigueur. Elle a subi peu de modifications depuis cette date, si l'on excepte la réforme de 1915 qui a eu pour objet de dédoubler l'Ombudsman en un Justitie Ombudsman (chargé des affaires civiles) et un Militie Ombudsman (chargé des affaires militaires).

3077/66 f

La Finlande, qui, au début du 19e siècle, formait un seul royaume avec la Suède, s'est donné à son tour un Ombudsman au moment de son accession à l'indépendance, en 1919. Il reçut également consécration constitutionnelle.

Au Danemark, le poste de Folketingets Ombudsman (Ombudsman du parlement) a été créé par la constitution du 5 juin 1953 et régi par une loi de 1954.

Enfin, la Norvège possède aussi son Ombudsman, mais son activité se borne dans des limites au reste assez étroites, aux seules affaires militaires. Les propositions présentées par le gouvernement norvégien en 1960 en vue d'élargir le rôle de l'Ombudsman n'ont pas eu jusqu'à présent de suite.

En dehors des pays scandinaves, l'institution n'a été transposée qu'en Nouvelle-Zélande, où elle existe depuis le 1er octobre 1962. La question de l'introduction d'un Ombudsman a toutefois fait l'objet de débats approfondis dans d'autres pays, tels que les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, le Canada, l'Inde et les Etats-Unis.

De quoi s'agit-il au juste ?

II. La mission de l'Ombudsman

Aux termes de la constitution suédoise, l'Ombudsman a pour mission de "contrôler l'observation des lois et règlements". Les directives du parlement danois précisent qu'il doit rechercher "si une personne relevant de sa compétence se rend coupable d'un détournement de pouvoir, prend des décisions arbitraires ou déraisonnables, ou, de toute autre manière, commet des fautes ou des négligences dans l'exercice de ses fonctions".

Censeur de l'Administration, l'Ombudsman n'est pas un juge et ne se substitue pas aux tribunaux. Il fournit seulement aux particuliers un mode simplifié de recours qui peut leur procurer satisfaction tout en leur évitant les lenteurs et les frais de la procédure judiciaire.

La nature particulière de cette fonction explique les traits originaux de l'institution :

- de par son statut, l'Ombudsman se trouve jouir d'une indépendance qui garantit sa neutralité, son prestige et, dans une certaine mesure, l'efficacité de ses interventions.
- l'étendue de sa compétence et de ses pouvoirs d'investigation contraste avec son absence totale de pouvoir direct de décision, caractéristique qui lui impose des techniques d'action particulières où les relations humaines et l'utilisation de l'opinion publique jouent un rôle important.

LE STATUT DE L'OMBUDSMAN

L'indépendance dont jouit l'Ombudsman tient tant à son mode de recrutement qu'aux règles qui président à l'exercice de ses fonctions.

On traduit parfois l'expression scandinave par le terme de

I. Mode de recrutement "Commissaire parlementaire". L'Ombudsman, en effet, n'est pas nommé, mais élu par le Parlement suivant des modalités qui varient d'un pays à l'autre (1). En règle générale, les différents partis représentés s'efforcent de le désigner d'un commun accord, de manière à soustraire l'institution aux luttes politiques.

(1) En Nouvelle-Zélande, c'est le gouverneur général qui a le pouvoir formel de nommer l'Ombudsman, mais il suit sur ce point les recommandations du Parlement.

La durée du mandat de l'Ombudsman, liée à celle des législatures, est de 3 ans en Finlande et en Nouvelle-Zélande, de 4 ans en Suède et au Danemark. L'Ombudsman est rééligible sans limite d'âge. Dans la pratique, les Ombudsman ont souvent été recrutés parmi d'anciens juges des cours supérieures.

Pendant toute la durée de ses fonctions, l'Ombudsman ne doit exercer aucune autre activité, publique ou privée, à

II. Exercice des fonctions

moins d'obtenir l'assentiment du Parlement. Il n'a à recevoir de directives de personne, règle qui lui assure, à l'égard du Parlement,

l'indépendance dont il jouit déjà à l'égard du gouvernement du fait de son mode de désignation.

En particulier, l'Ombudsman choisit lui-même les affaires dont il entend s'occuper et s'entoure des collaborateurs de sa convenance, qu'il nomme et révoque à sa guise. L'Ombudsman danois est ainsi assisté d'une dizaine de personnes, dont 5 ont une formation juridique, tandis que le personnel de l'Ombudsman suédois compte, entre autres, 6 juristes; quant à l'Ombudsman néo-zélandais, il n'a encore à son service qu'un seul assistant qualifié. Le niveau réduit de ces effectifs ne doit pas étonner: il répond au souci de débureaucratization qui est une des justifications de l'institution.

Cette liberté ne signifie cependant pas que l'Ombudsman soit soustrait à tout contrôle. S'il agit sans instructions, l'Ombudsman n'en demeure pas moins responsable a posteriori de ses actes devant le Parlement qui, par l'intermédiaire d'une commission spéciale, examine chaque année la manière dont il s'est acquitté de sa mission et, le cas échéant, décide sa révocation. Une telle hypothèse ne s'est encore jamais trouvée vérifiée en pratique, mais il est arrivé que le mandat de l'Ombudsman ne soit pas renouvelé.

Par ailleurs, l'Ombudsman peut être poursuivi pour accusation non fondée par les fonctionnaires et agents mis en cause par lui. En toute hypothèse, les observations et critiques qu'il présente dans ses rapports doivent faire état des arguments invoqués par les intéressés pour leur défense. Ces dispositions ont naturellement pour but d'éviter d'éventuels abus ou erreurs de la part de l'Ombudsman lui-même.

DOMAINE DE COMPETENCE

La nature et l'étendue des compétences attribuées à l'Ombudsman varient assez sensiblement d'un pays à l'autre, selon les particularités de l'organisation administrative et judiciaire.

I. Compétence quant aux personnes De façon générale, l'Ombudsman doit exercer son contrôle sur tous les membres des administrations centrales et de leurs services extérieurs.

Mais alors qu'au Danemark et en Finlande, cette définition englobe les Ministres eux-mêmes (4 ministres finlandais ont ainsi comparu en justice à la suite d'une intervention de l'Ombudsman), en Suède et en Nouvelle-Zélande, aucune action ne peut être intentée à l'encontre des membres du gouvernement. En ce qui concerne la Suède, cette différence tient au fait que les ministres sont considérés formellement comme simples conseillers du Roi et n'ont pas le pouvoir de donner des instructions impératives aux administrations. En Nouvelle-Zélande, c'est le souci de préserver le principe de la responsabilité parlementaire des ministres qui a conduit à les exclure du domaine d'action de l'Ombudsman.

A l'égard des administrations locales, seul l'Ombudsman néo-zélandais n'a aucun pouvoir. Cette restriction est considérée comme temporaire, comme ce fut en son temps le cas au Danemark et en Suède. Suivant en cela l'exemple de la Finlande, ces deux pays ont en effet depuis quelques années (1957 pour la Suède, 1962 pour le Danemark) soumis les organes et agents locaux, à l'exclusion des membres des assemblées élues, à un contrôle limité.

Les tribunaux eux-mêmes n'échappent pas, en Suède et en Finlande, à la compétence de l'Ombudsman. Les "Ombudsman" de ces pays ont d'ailleurs longtemps consacré la majeure partie de leur attention à l'examen des méthodes employées par la justice et ses auxiliaires (police, personnel pénitentiaire, etc.) et aujourd'hui encore il n'est pas rare de voir un juge poursuivi pour comportement incorrect à l'égard de l'accusé, malhonnêteté, corruption, négligence ou lenteurs. En Suède, l'Ombudsman a même le pouvoir d'apprécier l'application de la loi faite par le juge, mais la difficulté de ce type de contrôle rend son exercice peu fréquent en pratique.

II. Compétence
quant
aux affaires

L'Ombudsman norvégien, ou "commissaire militaire", est en fait le président d'un "comité des plaintes" chargé d'examiner les réclamations personnelles des membres de l'armée. Sa compétence se limite donc aux affaires militaires et, dans ce cadre, aux seules questions individuelles.

En Suède, où existe un Ombudsman particulier pour les affaires militaires, le Justitie Ombudsman, dit J.O., a compétence pour l'ensemble des affaires civiles.

Le Danemark n'a qu'un seul Ombudsman, qui examine les affaires de toute nature, à l'exception de celles qui touchent aux questions ecclésiastiques.

Quant à l'Ombudsman néo-zélandais, son ingérence est exclue pour certaines questions concernant les forces armées ainsi que dans tous les cas où il existe une possibilité de recours devant une juridiction, restriction que ne comportent pas les législations scandinaves.

Ce vaste domaine d'action n'est circonscrit que par celui du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Sans entrer dans les détails des règles qui régissent l'intervention de l'Ombudsman en ces matières, il est possible d'affirmer que, de façon générale, les actes ressortissant du pouvoir discrétionnaire ne peuvent être attaqués qu'avec prudence par l'Ombudsman.

En pratique, on constate que les questions qui donnent le plus souvent lieu à intervention de l'Ombudsman sont celles qui touchent aux libertés individuelles et publiques et à la police locale. Les griefs les plus fréquemment invoqués à l'encontre de l'administration sont les suivants :

- discrimination
- abus d'autorité
- interprétation erronée de la loi
- lenteur, négligence
- impropriété des mesures prises.

POUVOIRS ET METHODES

Pour accomplir sa mission, l'Ombudsman dispose de larges pouvoirs d'initiative et d'investigation.

L'Ombudsman peut se saisir d'office de toute affaire ressortissant de sa compétence et use parfois de ce droit, notamment lorsque un rapport d'inspection de ses collaborateurs ou un article de presse attire son attention sur un abus. A titre d'exemple, on signalera que l'année 1959 a vu 223 interventions spontanées de l'Ombudsman suédois.

I. L'initiative

Mais en règle générale, c'est à la suite de réclamations formulées par les particuliers que l'Ombudsman entre en action. Dans les pays scandinaves, toute personne peut en effet adresser une plainte à l'Ombudsman, même si elle n'est pas directement touchée par le manquement qu'elle dénonce. En Nouvelle-Zélande, au contraire, la plainte doit être justifiée par un intérêt personnel. Les fonctionnaires et les militaires ont également le droit de saisir l'Ombudsman de questions individuelles - le cas se produit fréquemment.

Des règles spéciales ont été établies en faveur des personnes privées de liberté: détenus et internés peuvent adresser à l'Ombudsman des communications écrites sous pli cacheté et avoir des entretiens avec lui en dehors de la présence des fonctionnaires de la prison; ces conversations se déroulent notamment à l'occasion des inspections périodiques auxquelles procède l'Ombudsman dans les établissements pénitentiaires, ainsi d'ailleurs que dans les tribunaux et administrations.

En principe, les plaintes doivent être signées et adressées dans l'année qui suit l'acte contesté. Mais ce délai, qui n'existe d'ailleurs pas en Suède, n'a pas un caractère rigide.

Le nombre annuel des plaintes, qui n'était que de 70 au 19e siècle en Suède, dépasse maintenant le millier dans ce pays et au Danemark. En Nouvelle-Zélande, il a atteint 628 en 1963, première année complète de fonctionnement de l'institution.

En pratique, la procédure généralement suivie par l'Ombudsman pour examiner ces requêtes est la suivante: il procède d'abord à une analyse rapide qui lui permet de déterminer lesquelles il convient de retenir. Une grande partie des plaintes - 40 à 75 % selon les années - sont rejetées à l'issue de ce premier examen, le plus souvent parce qu'elles dépassent le domaine de compétence de l'Ombudsman (auquel cas elles sont renvoyées à l'autorité compétente). Les plaintes retenues font l'objet d'un examen plus approfondi, pour lequel l'Ombudsman utilise les larges pouvoirs d'investigation qui lui sont conférés par la loi.

L'Ombudsman a le droit de procéder à tous inspections et interrogatoires, d'assister aux réunions et délibérations de tous les services administratifs et judiciaires, de se faire communiquer toute pièce jugée utile.

II. L'enquête

Seul l'accès aux documents couverts par le secret peut lui être refusé, mais la réglementation relative à cette dernière interdiction est si libérale dans les pays scandinaves qu'elle

n'a pas eu jusqu'à présent de portée pratique. En Nouvelle-Zélande, le privilège de la Couronne de garder secrets certains documents quand l'intérêt public l'exige n'est opposable à l'Ombudsman que dans des cas strictement délimités et après attestation en ce sens du procureur général.

Tous les fonctionnaires sont tenus de prêter assistance à l'Ombudsman dans l'exercice de ses fonctions et celui-ci ne se prive pas d'user d'une telle prérogative. En particulier, il recourt aux services de la police lorsqu'une enquête plus poussée s'avère nécessaire. Il peut également s'entretenir avec le plaignant et recevoir les explications des agents incriminés. Le cas échéant, il sollicite l'avis d'autres autorités pour trancher les difficultés d'interprétation que peuvent soulever les textes applicables à l'espèce.

Sur la base des éléments ainsi recueillis, l'Ombudsman détermine la suite à donner à chaque affaire. Il communique aux deux parties cette décision accompagnée d'un exposé détaillé des motifs.

III. La décision

Dans la grande majorité des cas (90 % au Danemark), la plainte retenue s'avère non fondée et due à un simple défaut d'information du plaignant, à qui il suffit donc de fournir les explications nécessaires.

Dans les autres cas, l'Ombudsman adresse à l'agent intéressé et à ses supérieurs hiérarchiques un avis critique assorti de recommandations. Il est à souligner que l'Ombudsman n'est jamais habilité à annuler ou modifier lui-même les mesures incriminées. Il peut simplement présenter des propositions en ce sens, propositions auxquelles les autorités mises en cause demeurent libres de souscrire ou non. Dans la pratique, elles font très généralement droit aux demandes de l'Ombudsman.

Outre la publicité qu'assure à ses avis la presse locale, l'Ombudsman dispose en effet de moyens de pression sur les agents coupables de manquements à la loi. Il peut signaler à l'autorité compétente les mesures disciplinaires qui lui paraissent s'imposer, voire donner l'ordre d'ouvrir une enquête administrative. Les législations scandinaves lui offrent également la faculté, lorsqu'il constate une infraction grave aux lois et principes de bonne administration, de demander au ministre public d'intenter une action en justice, voire, en Suède, de saisir lui-même les tribunaux. Dans le cas où un ministre ou ancien ministre est mis en cause, l'Ombudsman finlandais ou danois peut adresser une recommandation au parlement, qui seul a le pouvoir d'engager des poursuites contre les membres du gouvernement.

La pratique des dernières décennies a tendu à restreindre les cas de poursuites judiciaires. On compte environ 5 poursuites par an au Danemark, tandis que l'Ombudsman suédois semble avoir renoncé à faire usage de ce droit en dehors des hypothèses où une indemnisation s'avère nécessaire. Le recours à l'avertissement simple, beaucoup plus fréquent, s'est en effet révélé aussi efficace, en grande partie du fait de la publicité qui lui est donnée tant dans la presse que dans les rapports émanant de l'Ombudsman lui-même.

L'Ombudsman doit présenter en effet chaque année au parlement, et c'est là une de ses armes les plus efficaces, un rapport détaillé sur son activité et les réflexions qu'elle lui inspire quant aux possibilités d'améliorer les réglementations et pratiques existantes. A la différence d'un juge, il n'a pas à se préoccuper, pour formuler ses observations, de la distinction entre le souhaitable et le juridiquement possible; il doit au contraire signaler les lacunes et défauts de la législation et émettre toutes les suggestions permettant d'y remédier.

ESSAI D'APPRECIATION GENERALE

Le faible nombre des plaintes adressées à l'Ombudsman ne doit pas conduire à sous-estimer l'importance pratique de cette institution, dont le rôle est autant, sinon plus, préventif que curatif.

I. Les avantages de l'institution

En effet, l'existence d'un système de recours simplifié ne donne pas seulement aux citoyens certaines garanties et le sentiment de sécurité afférent: elle constitue pour les fonctionnaires, toujours passibles d'un contrôle de l'Ombudsman, une incitation permanente à la vigilance. En particulier, la publicité faite aux avis émis par ce dernier réduit les risques de voir se reproduire les erreurs, fautes ou maladroites dénoncées par lui.

Même dans les cas, nombreux on l'a vu, où la plainte se révèle non fondée, l'intervention de l'Ombudsman n'est pas dépourvue de toute portée. Car, comme le souligne l'Ombudsman néo-zélandais dans son rapport sur l'année 1963, "il est extrêmement utile que l'individu puisse recevoir des explications satisfaisantes et complètes". Cette dernière forme d'action s'avère d'ailleurs aussi bénéfique pour l'administration que pour les particuliers: en écartant, sur la base de motifs dûment exposés, des griefs injustifiés, l'Ombudsman contribue à compléter l'information de l'opinion publique sur une législation qu'elle connaît souvent mal et à restaurer sa confiance dans les agents de l'administration. Les avis de l'Ombudsman tendent ainsi à acquérir une portée beaucoup plus vaste que les faits qui les ont motivés.

L'exemple des pays scandinaves montre même que, sur le plan du droit, le rôle de l'Ombudsman peut être véritablement créateur.

Les solutions qu'il a proposées à des problèmes et conflits que les services locaux auraient été tentés de résoudre chacun à sa manière ont contribué à uniformiser la pratique administrative et à préciser la portée de principes fondamentaux dans des pays où ceux-ci ne s'incarnent pas toujours dans des règles écrites. Les interprétations et observations formulées dans le rapport annuel, en particulier, constituent souvent une base de référence pour les fonctionnaires, qui font, pour la plupart, une lecture très attentive de ce document. L'influence de l'Ombudsman a été particulièrement sensible en matière de procédure administrative.

En outre, ce même rapport, toujours très attendu et très discuté, instruit utilement les parlementaires sur les résultats et les difficultés pratiques d'application des lois et a suscité parfois amendements ou réformes. Ainsi l'Ombudsman ne se borne pas à mieux faire connaître et appliquer le droit; il concourt à son amélioration permanente.

L'énoncé des résultats positifs engendrés par la pratique de

l'institution peut amener à se

II. Les conditions de son extension

demander pourquoi elle ne bénéficie pas d'une plus large extension et, notamment, n'a pas été adoptée par tous les pays qui ont envisagé son introduction.

Les raisons officielles de cette abstention tiennent principalement à la difficulté de transposer l'institution, en lui conservant ses traits propres, dans les nations d'une certaine importance. La Suède compte 7,5 millions d'habitants, le Danemark et la Finlande 4,5, la Nouvelle-Zélande 2,5. Dans les pays dont la population est 10 ou 100 fois plus nombreuse, tels les Etats-Unis ou l'Inde, le nombre des plaintes adressées à l'Ombudsman atteindrait vraisemblablement un chiffre assez

élevé. Or, il paraît difficile, sans transformer les services de l'Ombudsman en une véritable administration et dépeupiller ainsi l'institution de ce caractère personnalisé qui constitue l'un de ses principaux attraits, de gonfler dans la même proportion le nombre de ses collaborateurs.

Par ailleurs, il convient de remarquer que l'efficacité de l'action de l'Ombudsman est dans une grande mesure subordonnée à l'écho qu'elle rencontre dans l'opinion publique, par la voie, notamment, de la presse. Ce type d'institution pourrait donc paraître réservé aux pays qui accordent une large publicité aux affaires publiques et à l'activité administrative.

Ces obstacles ne sont sans doute pas insurmontables. Dans la mesure où il dispose du droit de choisir lui-même les affaires dont il s'occupera, l'Ombudsman peut opérer une sélection parmi les plaintes qui lui sont adressées et ne retenir que les cas les plus significatifs. Par ailleurs, on a parfois fait observer que l'instauration d'un Ombudsman dans les nations où le secret administratif est le plus souvent de rigueur serait justement de nature à y introduire l'élément de publicité, de discussion et de persuasion qui y fait défaut.

Il n'en demeure pas moins certain que l'institution doit être conçue en fonction des particularités de l'organisation politique, administrative et judiciaire de chaque pays. Il importe que le parlement soit assez puissant pour conférer à l'Ombudsman une réelle autorité, qui supplée à la faiblesse - nécessaire - de ses pouvoirs. Il convient également que celui-ci demeure à l'écart des luttes politiques qui ne manqueraient pas d'entamer son prestige. Enfin, ses compétences doivent être délimitées avec suffisamment de précision pour éviter les confusions et conflits, sans qu'il paraisse cependant nécessaire de soustraire à son contrôle les actes susceptibles d'être attaqués en justice puisque l'intérêt principal de l'institution est de fournir aux particuliers un mode de recours simplifié, dans les cas où l'intervention de l'appareil judiciaire apparaît inadéquate ou trop onéreuse.

Sans doute, l'Ombudsman ne saurait être le remède magique, capable de guérir tous les maux dont souffre une société en proie à une certaine forme de bureaucratisation. Les exemples scandinaves prouvent cependant qu'il peut contribuer à inscrire davantage dans la réalité concrète des faits les règles et principes du droit, que celui-ci soit écrit ou coutumier.

BIBLIOGRAPHIE SUR L'OMBUDSMAN

Documentation ONU

- Cycle d'études de 1962 sur les recours en justice et autres recours contre l'exercice abusif de l'autorité administrative, organisé par les Nations Unies en coopération avec le gouvernement suédois. Stockholm, 12-15 juin 1962
- Recours contre l'exercice abusif de l'autorité administrative. Etudes. New York 1964.

Livres

- La recherche de nouvelles formes de contrôle de l'administration publique. par G. Langrod, Torino 1961
- The citizen and the administration par Whyatt, London 1961

Articles

- "The citizen's rights against the modern state" in International Comparative Law Quarterly, juillet 1964
- "The Ombudsman in action" in Round Table (London), mars 1965

sur l'Ombudsman suédois

- "The Swedish institution of the justitieombudsman" in Revue Internationale de Sciences Administratives, (Bruxelles), 1961
- "The Ombudsman, Swedish grievance man" in Public Administration Review, (Chicago), décembre 1964

sur l'Ombudsman danois

- "The Ombudsman" in the New Statesman and Nation, (London), 25 octobre 1963
- "The Scandinavian Ombudsman" in Political Science, (Wellington), septembre 1960

sur l'Ombudsman néo-zélandais :

- "Le commissaire parlementaire en Nouvelle-Zélande"
Revue de la Commission internationale de juristes,
1er semestre 1962 et 2e semestre 1963. - Voir aussi
le Bulletin du 19 mai 1964, édité par la même
Commission.
- "A New-Zealand Ombudsman?"
in Public Law, (London), printemps 1962
- "Another hunt commission?"
in New-Zealand Journal of Public Administration,
mars 1961.

