**Le contrôle et la gestion : Tradition et autres possibilités**

Ce chapitre cherche à illustrer les diverses conceptions qu’on peut avoir du contrôle, mais aussi ses effets dans la gestion. Il traite des éléments traditionnels du contrôle de gestion, basé sur le contrôle des résultats, des activités et des ressources, ainsi que des différentes formes que l’on retrouve dans l’Administration publique : le contrôle budgétaire, la gestion par objectifs, la gestion par résultats ou l’évaluation des programmes.

Il cherche ensuite à cerner la nature politique du contrôle, dans la mesure où celui-ci n’est ni neutre ni objectif, à partir de la perspective soulevée par Peter Drucker qui fournit un certain nombre de caractéristiques du contrôle.

Enfin, il traite des différents systèmes de contrôle (les outils) utilisés dans l’Administration publique et du rôle des institutions liées au système législatif (Assemblée nationale, Protecteur du citoyen, Vérificateur général et Directeur général des élections) au système exécutif (Finances, Conseil du Trésor et régies).

**Le sens du contrôle**

Le contrôle régit en partie nos vies. Il comporte différentes facettes dont les plus désagréables ont trait au contrôle externe inattendu ; par exemple, le professeur qui décide de contrôler ses étudiants sans avertissement ; le mari jaloux qui surveille sa femme et veut savoir qui elle a rencontré, où et pendant combien de temps…

En fait, le contrôle définit en partie nos organisations et plusieurs de nos comportements. Pour bien comprendre le contrôle, il faut en saisir les effets, positifs et négatifs ; gérer le contrôle consiste à optimiser celui-ci. On verra plus loin que le meilleur contrôle n’est pas le plus incommodant, au contraire. Les objectifs de gestion requièrent un certain niveau de contrôle pour qui veut les atteindre, mais un même contrôle peut aussi nuire à leur réalisation. Comprendre le contrôle, c’est comprendre ses facettes, ses modalités, ses usages et ses effets. Une meilleure connaissance permettra au gestionnaire d’être plus efficace, plus efficient et souvent moins désobligeant.

C’est pourquoi nous devons définir le contrôle d’une façon plus large et tenir compte, en plus des aspects techniques et comptables, des dimensions psychologiques, sociales et culturelles. Il importe que le gestionnaire dispose de concepts suffisants pour pouvoir clarifier le sens et les conséquences de ses gestes. Nous proposons de passer du contrôle de gestion ou du contrôle interpersonnel au contrôle politique. Les administrations publiques font face à des contrôles légaux et politiques, qui peuvent aussi avoir des effets sur le comportement des administrateurs publics : ces effets sont positifs (désirés) ou négatifs (non désirés ou inattendus). Il nous faut donc réconcilier les deux perspectives.

Les contrôles, du point de vue des sciences politiques, sont perçus comme des moyens de limiter l’arbitraire de la fonction publique (Mercier, 2002). De plus, au plan culturel, le contrôle se présente de façon différente lorsqu’une société valorise les contrôles formels tels ceux que propose la loi plutôt que les contrôles liés à la culture civique. En parallèle, pour l’école du Public Choice, il n’y a de contrôle effectif que par le marché et tout le fonctionnement de l’Administration devrait y être relié ou se donner les mêmes caractéristiques. Selon cette école, le système public n’existe que par exception, quand on ne peut pas faire autrement, et les contrôles externes proposés par les Administrations devraient être réduits à leur plus simple expression et laisser les règles du marché jouer librement.

Pour Mercier (2002), le Public Choice incite les gens à toujours maximiser leur avantage personnel, au détriment des concepts d’intérêt national, de solidarité sociale ou d’intérêt général. C’est l’ensemble des décisions individuelles prises par les agents économiques pour satisfaire leurs besoins personnels qui engendre un bénéfice pour l’ensemble. Le concept de la main invisible d’Adam Smith est appliqué aux décisions dans l’Administration publique. Il faut donc rendre le fonctionnement de l’État similaire à celui du marché, de façon à profiter de cet avantage invisible apporté par l’ensemble des décisions individuelles.

Selon les tenants du Public Choice, les agents de l’État se soucient de leur carrière individuelle aux dépens ou au détriment de la croissance de l’État. Ce que confirme la méfiance traditionnelle des Américains à l’égard des grandes organisations centralisées et publiques, qui les incite à valoriser les structures administratives plus souples ou plus petites. Dans ce contexte, le fait d’avoir moins de règles se traduit par un meilleur contrôle sur la société, le marché jouant activement son rôle régulateur.

On ne peut cependant nier que l’individualisme se rattache à une culture sociale particulière. Ainsi, les pays à fort individualisme

(Hofstede, 1994) seront plus ouverts à des contrôles basés sur la culture individualiste et plus résistants à des contrôles basés sur l’arbitraire de politiciens ou de fonctionnaires qui les contraignent, au nom du progrès de la société. De plus, chaque société considère la norme présentée d’une façon différente. On peut observer combien certaines sociétés vivent avec de nombreuses règles qu’elles respectent très peu alors que d’autres préfèrent se doter de peu de règles rigoureusement respectées.

Comme nous savons en outre qu’il est beaucoup plus difficile de ne pas respecter une règle informelle (faire la queue au théâtre) que d’ignorer une règle formelle (ne pas dépasser la vitesse légale sur l’autoroute), nous pouvons déduire l’effet de la culture sociale ou civique sur le fonctionnement de l’Administration. Les recherches de Putnam (1993) font référence à la « civicité », c’est-à-dire la base sociale de la société, fortement corrélée à l’efficacité des administrations régionales en Italie. Quand les gens se rencontrent dans les cafés et les associations sociales ou sportives, ils ont l’occasion d’échanger sur tous les aspects de la société, ce qui constitue un contrôle indirect sur celle-ci. Évidemment, certains contestent que, comme le laisse entendre Putnam, le sens de ce contrôle soit toujours positif (Berman, 1997), mais il semble que l’on ne puisse nier son effet. Selon Mercier (2002), c’est la culture civique qui induit que l’on encadre la société par les valeurs et les comportements sociaux ou qu’au contraire on doive s’appuyer sur les lois et règlements. Le contrôle peut donc avoir ou non un caractère juridique et formel et on doit en conclure que plus le caractère juridique est important, plus son application peut être variable, l’élément dominant étant constitué par les valeurs sociales et la réponse informelle de la société.

Le contrôle est constitué d’un grand nombre de moyens qui, généralement, cherchent à réduire l’arbitraire, à rendre les activités des organisations conformes aux désirs de leurs dirigeants, que ce soit au plan des fins ou des moyens. On cherche à contrôler les organisations parce que leur taille ainsi que la complexité de leurs opérations font en sorte que les buts définis dans un contexte donné et avec des moyens limités ne sont pas nécessairement facilement atteints. Le contrôle cherche à ce que les buts soient atteints, les finalités légitimes, et que les ressources soient utilisées à bon escient et de la façon la plus efficace et efficiente possible.

La responsabilité de la détermination des buts et de leur atteinte est alors partagée par de nombreux intervenants dans l’Administration publique. Elle n’est plus attribuable aux seuls politiciens pour qui il serait de toute manière impossible de contrôler des organisations de dizaines de milliers d’employés sans déléguer de responsabilités aux divers paliers de l’appareil administratif. La multitude des opérations ainsi que leur complexité justifient que les contrôles soient omniprésents, qu’ils prennent des formes différentes et parfois étonnantes, et obligent le gestionnaire moderne à comprendre à la fois leur fonctionnement, leur rôle et leurs conséquences. Ce chapitre tente donc de faire le tour de la question des contrôles du point de vue d’un gestionnaire public.

Évidemment, ces contrôles se situent dans un contexte plus large que la vision légale et traditionnelle de l’Administration publique, avec pour toile de fond le contraste entre le point de vue politique et le point de vue de l’exécutif. Les contrôles sont multiples, ils ont des effets sur l’organisation et permettent parfois de distinguer ce qui est important de ce qui est secondaire.

**Typologies**

Nous présentons plusieurs types de contrôles, dont la nature et le sens varient considérablement. Nous opposerons les contrôles externes et internalisés, les automatiques et les politiques, a priori et a posteriori, les contrôles de résultats, le prix de revient, la gestion par objectifs (GPO), l’évaluation des programmes, la gestion de projet, le contrôle du comportement, le contrôle par la participation des employés, par l’identification psychologique et l’éthique. Ces contrôles ont en commun de fixer des balises au comportement des employés et au fonctionnement des organisations publiques en ce qui concerne la recherche de résultats, en lien avec leurs finalités autant qu’avec leurs moyens. Nous présentons à la fois les contrôles et leurs effets sur l’organisation et ses membres.

**Contrôles externes et contrôles internalisés**

Les différents types de contrôles prennent plusieurs formes, ont plusieurs définitions. Un comptable désireux de recenser les types de contrôles disponibles en gestion pourrait ne considérer que les contrôles qu’on peut exercer d’un point de vue comptable ou élargir son champ d’investigation et inclure le point de vue du gestionnaire préoccupé par des contrôles externes. En lui parlant de contrôles internes, de contrôles psychologiques, sociaux, culturels, anthropologiques, on pourrait lui démontrer l’infinie complexité du contrôle. Le contrôle se compose, en effet, de contrôles internes et externes, c’est-à-dire internalisés et extérieurs, ces derniers étant de plus en plus internalisés au fil du temps, comme on le verra plus loin. En fait, le contrôle comporte une dimension technique, chère aux contrôleurs, dans laquelle les vérificateurs excellent. Cette dimension doit cependant être complétée en examinant aussi le contrôle d’un point de vue psychologique et sociologique, dans une perspective humaniste et rationnelle. Il ne s’agit pas de prétendre que le contrôle renvoie d’abord à l’une de ces catégories plutôt qu’à une autre, mais de bien comprendre qu’il s’agit d’un phénomène complexe, constitué de dimensions formelles et informelles – parfois cachées, souvent subtiles –, que l’on ne doit pas négliger.

Cette particularité vient du fait que les contrôles internalisés sont les plus efficaces, ceux que les individus et les groupes appliquent à eux mêmes, inconsciemment mais de manière très effective. On peut dire qu’il existe une règle générale suivant laquelle ce qui est contrôlé devient ce qui est important et ce qui n’est pas contrôlé apparaît secondaire !

L’existence même d’un mode de contrôle, ou d’un organisme de contrôle, constitue un contrôle en soi si cet organisme est perçu comme crédible, tout comme la crainte de la police constitue une façon de contrôler les citoyens, que la police soit présente ou non.

Si vous invitez un ami chez vous, vous vous attendez à ce qu’il se comporte bien à table, qu’il ne se mette pas les doigts dans la bouche et qu’il ne lance pas de nourriture sur les murs ou le plancher. Ce comportement, auquel personne n’associe le contrôle, est le fruit de l’éducation qu’il a reçue de ses parents. Il n’en est plus conscient (vous non plus), mais la somme des réprimandes que sa mère et son père lui ont adressées quand il était enfant l’ont forcé à se comporter ainsi, même si maintenant ses parents ne sont plus présents. À l’époque, ce contrôle parental était pénible pour le jeune enfant ; maintenant l’adulte ne le ressent plus du tout parce que ce contrôle externe a été internalisé. Il en est ainsi de tous les contrôles internalisés, que leur apprentissage soit dû à une formation professionnelle (comptable, ingénieur, médecin, etc.), à une société

(la culture nationale), aux politiques d’une organisation ou à la culture d’une entreprise. Ils ne sont pas pénibles. On ne les ressent pas, mais on ne peut que très difficilement y échapper et leur effet est beaucoup plus profond que celui des contrôles externes. Sauf s’ils sont conformes à des comportements appris, ces derniers sont toujours désagréables, quelque peu rejetés et critiqués, mais ils témoignent néanmoins de la volonté de la direction d’aller dans un sens donné.

**Contrôles automatiques et politiques**

Le contrôle peut être automatique, c’est-à-dire généralisé, ou politique, donc arbitraire. Les enquêtes sur l’impôt, les rapports du Vérificateur général, les enquêtes du Protecteur du citoyen constituent des contrôles arbitraires. Un organisme peut faire l’objet d’un contrôle si l’on soupçonne l’existence de problèmes. L’étude du cas peut être abandonnée dès que les renseignements recueillis ou l’absence d’irrégularités en prouvent l’inutilité. Les vérifications par observation directe d’un surveillant sont de la même nature. Elles entraînent des commentaires du genre : « pourquoi est-ce toujours moi que l’on surveille ? Pourquoi ne serait-ce pas les autres de temps en temps ? » Par contre, le contrôle automatique, parce qu’il traite tout le monde également, est moins contestable. On entend par contrôle automatique une action prédéterminée ne nécessitant pas une décision cas par cas. Un thermostat exerce un contrôle automatique sur la température ambiante : lorsqu’elle baisse, il la fait monter et vice versa. Un radar fixe placé à proximité d’une autoroute constitue un contrôle automatique de la vitesse, mais comme un policier peut le déplacer, le radar demeure un contrôle automatique, contrairement au choix de son emplacement. Le contrôle des comptes de dépenses par une technicienne, à l’intérieur d’une organisation, dans la mesure où tous les comptes sont vérifiés, est automatique. Seule la modification d’une norme ou du mode de vérification peut susciter une contestation. Les organisations ont donc intérêt à mettre en œuvre des contrôles qui soient le plus automatiques possible, ce qui les rendra plus acceptables aux employés. Cependant, la multiplication des contrôles automatiques correspond aussi à l’accroissement de la bureaucratie, autre source de mécontentement.

Peters et Savoie (1995) avaient rédigé un rapport de recherche sur la gestion de l’incohérence, illustrant le fait que la débureaucratisassions entraîne une croissance de l’arbitraire, augmentant du même coup l’incohérence dans les politiques de l’État. Les méthodes modernes de coordination et de responsabilisation risquent alors d’aller à l’encontre d’objectifs de conformité parce qu’elles incitent à un contrôle plus décentralisé. Plusieurs forces sociales poussent les politiques de l’État vers l’incohérence : par exemple, les pressions des groupes d’intérêt à la recherche d’avantages, la création de nouvelles entités autonomes comme les agences, le recours aux services du secteur privé, la responsabilisation des fonctionnaires et des clients des services, l’élimination des contrôles centralisés, la recherche de l’esprit d’entreprise, le nombre de comités auxquels les agences doivent répondre sans oublier la charge de travail des politiciens ou toutes les formes de décentralisation. L’ensemble de ces variables joue un rôle important et entraîne l’évolution des sous ensembles de l’Administration vers une forme de moins en moins homogène, à cause de la nature des contrôles qui les gouvernent.

Peters et Savoie soulignent d’autres facteurs qui entraînent une demande générale de mesures de coordination et de contrôle. Ainsi retrouve-t-on les éléments suivants : 1) les problèmes budgétaires des gouvernements sont un incitatif au maintien de systèmes de contrôle centralisés et efficaces ; 2) l’administration doit, avec des ressources limitées, faire des choix parmi des besoins illimités ; 3) les mesures de contrôle centrales sont perçues comme plus efficaces ; 4) les dossiers à influence réciproque empêchent une réelle décentralisation lorsque les gens confondent les enjeux que commandent le bien public et ceux de leur organisme ; 5) il faut aussi tenir compte des normes externes provenant de traités internationaux (type ALENA) ; 6) la budgétisation constitue avant tout un processus politique où il faut choisir entre des programmes concurrents, le chevauchement et le double emploi ; 7) l’obligation politique de traiter de façon équitable les citoyens et les fonctionnaires selon les particularités du secteur public au service des citoyens et non des clients.

La notion d’équité soulève aussi la question de l’application du plus bas dénominateur commun. L’équité s’applique dans un contexte d’importance relative : le temps requis pour obtenir le service d’une d’ambulance doit-il être le même en Gaspésie qu’à Montréal ? et quelles sont les limites au droit de certaines personnes ?

L’existence de ces éléments limite donc les possibilités réelles de réduire les contrôles et d’accroître le degré d’autonomie des gestionnaires et des institutions publiques. La question de la responsabilité ministérielle, sur laquelle nous reviendrons, joue aussi un rôle fondamental à cet égard. Ou bien on accepte de décentraliser les contrôles et on remet en cause la notion britannique de responsabilité ministérielle, ou bien on respecte cette notion sans être en mesure de réduire les contrôles. Selon Guy Breton, ancien Vérificateur général du Québec, la responsabilité de l’administrateur doit entraîner une sanction aux effets positifs ou négatifs. Si la sanction est publique et non cachée derrière la responsabilité du ministre, le gestionnaire public travaille en respectant des normes plus proches de celles du gestionnaire privé à la tête d’une entreprise.

**Contrôles a priori et a posteriori**

**A priori :** le contrôle est effectué avant l’acte et on a le droit de ne faire que ce qui est approuvé ou autorisé. Il s’agit de contrôles bureaucratiques traditionnels. Ils ne facilitent pas le travail des fonctionnaires mais contribuent à la réduction des dépenses.

**A posteriori :** on indique à l’avance ce qui sera contrôlé, du moins lorsque l’opération est bien menée. Les gens sont avisés qu’ils auront des comptes à rendre : sur quoi, comment, par qui et où. Le contrôle surprise est aussi un contrôle a posteriori, mais il n’a pas d’effets guidant. L’objet du contrôle a posteriori est de rechercher un effet par anticipation afin que le personnel sache qu’il sera contrôlé et agisse, par avance, en conséquence. Le fait d’indiquer à l’avance ce qui sera contrôlé devient préventif puisqu’il indique ce qui est considéré comme important. Ce contrôle n’a de sens que si l’on réussit à maîtriser le processus tout au long de son déroulement. Quelques tentatives dans certains pays du tiers-monde se sont révélées désastreuses, tout le monde s’empressant de dépenser en oubliant les comptes à rendre par la suite.

**L’objectif du contrôle**

Le contrôle est essentiel à la gestion ; il consiste à trouver des façons de savoir ce qui se passe au sein d’une organisation. Il porte sur ce qui a été fait et permet d’apporter les ajustements nécessaires. Il faut pouvoir déterminer si les résultats sont atteints, si les ressources sont utilisées adéquatement et si l’organisation produit ce pour quoi elle a été créée.

Pour y parvenir, il faut aussi savoir si les employés travaillent bien, si les budgets sont respectés et s’ils sont appropriés et si les résultats obtenus correspondent aux besoins de l’usager.

Les prévisions correspondent généralement aux intentions de la loi constituante ou de la charte, aux lettres patentes, mais aussi aux orientations politiques, à la volonté affichée des décideurs politiques au pouvoir tout comme aux orientations moins officielles. L’Administration est soumise à un contrôle politique qui n’est parfaitement parallèle ni au contrôle législatif ni au contrôle exécutif. Une partie du contrôle est formelle et porte sur les éléments tangibles, mesurables parfois quantifiables. L’autre partie du contrôle porte sur des éléments non tangibles, non mesurables et non quantifiables qui sont d’ailleurs souvent considérés comme plus importants.

Pour contrôler l’informel, il faut savoir ce qui se passe : qui fréquente qui ? qui a des contacts avec qui ? Quelles sont les alliances qui se tissent et se dénouent ? quelles sont les rumeurs ? Il faut pouvoir connaître la disponibilité et la capacité des ressources productives. D’abord, quels sont les budgets en matière de finances ou de matériel et à quelle date peut-on les engager ? Ensuite, qui a suffisamment de travail pour occuper tout son temps et quelle est la productivité de chacun ? Finalement, à qui devrait-on confier un nouveau mandat pour maximiser les possibilités et minimiser les risques qu’il ne soit pas réalisé ? Fait intéressant, l’histoire semble démontrer que les contrôles mis en place correspondent habituellement à des objectifs formels mais qu’ils s’orientent vers des objectifs informels au fil du temps. Nous reviendrons là-dessus.

**Responsabilité et imputabilité**

Les diverses conceptions du contrôle renvoient aussi à deux notions clés : la responsabilité et l’imputabilité. La première fait référence à une dimension morale (se sentir ou être responsable) alors que la deuxième renvoie à l’obligation de rendre compte (être imputable). Ainsi, je peux me sentir en partie responsable de la pollution à cause de mes comportements, mais je ne puis et je refuse d’en être imputable, même si je reconnais qu’une partie de mes comportements en est la cause. La responsabilité comporte donc, en termes de gestion, une dimension morale beaucoup moins précise que la notion d’imputabilité.

Notion forte, l’imputabilité s’inscrit dans le contexte de l’augmentation de la complexité des organisations et de la volonté de responsabiliser les individus sur des points précis et prédéterminés. L’imputabilité oblige à rendre des comptes, tant sur l’atteinte des objectifs que sur l’utilisation des ressources publiques mises à la disposition des organisations. Mais comment éviter que la recherche d’une personne ou d’une organisation à qui imputer un problème reconnu ne se transforme en recherche de coupables ?

Dans une allocution prononcée le 23 janvier 2001, le président G.W. Bush a soulevé le problème d’une façon très intéressante. En faisant référence aux parents américains qui éprouvent des problèmes liés à l’éducation de leurs enfants, il formulait la remarque suivante. « Considérez un enfant qui a réussi son examen d’anglais de niveau 3 ; il accède au niveau suivant et échoue son test. Les parents disent alors : “Qui dois-je considérer comme imputable de cet échec1?” Mon enfant avait réussi son test de niveau 3, mais a raté le suivant. Que s’est-il passé ? Qu’est-ce qui a mal tourné ? Où le système m’a-t-il laissé tomber ? » (traduction libre).

Il semble que cette attitude soit devenue courante dans le monde de l’éducation, même au Canada. En fait, la véritable question est de savoir qui doit rendre des comptes. Car même si tous acceptent la notion d’imputabilité, personne ne veut rendre des comptes, préférant attribuer la faute à quelqu’un d’autre. Il existe donc une contradiction entre la1. Bush a dit précisément : « who should I hold accountable ? », ce qui personnalise encore plus la faute. Volonté de responsabiliser les administrateurs et le danger de rechercher les coupables, particulièrement quand les activités organisationnelles sont ambiguës.

Le contrôle fait donc référence à deux aspects différents : d’abord l’identification d’une personne ou d’une organisation qui accepte l’imputabilité d’un résultat, puis la capacité de mesurer ce qui a été fait, à partir d’une norme. Cette norme peut être explicite, précise, formelle et quantifiée tout comme elle peut être implicite, vague, informelle et non quantifiable. Souvent, d’ailleurs, les normes imprécises ont plus de poids que les normes précises ; les normes informelles sont plus difficiles à contourner que les normes formelles et les normes non quantifiables sont plus importantes que les normes quantifiables. Dans une certaine mesure, dépasser la vitesse permise est moins difficile que de s’insérer dans une file au théâtre ou à l’arrêt d’autobus : la règle écrite est moins difficile à contourner que le consensus établi.

Il est clair que le contrôle influence les gens. Personne ne se comporte de la même manière lorsqu’un contrôle est pressenti. Le contrôle comporte donc une dimension affective désagréable et personne n’a envie d’être contrôlé. Pour revenir à l’exemple du président Bush, tous les parents souhaitent imputer à quelqu’un d’autre les échecs scolaires de leur enfant. Autrefois, quand un enfant ne réussissait pas son examen, c’était sa responsabilité et un peu celle de ses parents. Aujourd’hui, on cherche d’autres responsables à qui imputer cet échec.

On l’a dit, le contrôle est fondamentalement perçu comme désagréable. Le policier qui distribue des contraventions rend service à la société, mais tous les contrevenants le perçoivent négativement : c’est inévitable.

**L’application du contrôle**

L’application du contrôle introduit deux notions supplémentaires : la tolérance et la sanction. La tolérance représente ce qui est généralement accepté comme écart permis par rapport à la norme alors que la sanction fait référence aux conséquences encourues lorsque le contrôle fait ressortir un écart dépassant le niveau de tolérance accepté. Une norme n’existe pas de façon absolue : tout individu – ou toute organisation – doit d’abord intégrer la norme officielle (celle de la loi ou du règlement) ; il doit ensuite saisir le niveau de tolérance et, enfin, connaître la sanction applicable lorsque le contrôle révèle que la norme n’a pas été respectée.

Ainsi, le conducteur d’une voiture circulant au Québec doit savoir que la vitesse maximale autorisée sur l’autoroute est de 100 km/h, que la tolérance est d’environ 18 km/h et que le fait de contrevenir à cette règle entraîne une amende proportionnelle à l’excès de vitesse et l’attribution de points d’inaptitude. Mais l’excès de vitesse est calculé à partir de la vitesse formelle (100 km/h) et non à partir de la vitesse tolérée (118 km/h).

La plupart des conducteurs considérant que la vitesse autorisée est de 118 km/h sont généralement très surpris, voire frustrés, lorsque, exceptionnellement, on les arrête à 110 km/h. Ces mêmes personnes, ignorant la tolérance et les sanctions encourues dans le reste de l’Amérique, éprouveront de la difficulté à choisir le comportement approprié.

L’écart sera encore plus marqué en Europe ou dans un pays du tiers monde, où l’on retrouve des codes différents avec lesquels il devient difficile de composer.

On retrouve exactement la même situation au sein des organisations publiques où existent des lois et des règlements ainsi que des obligations imposées par la direction ou le Conseil du Trésor. Le personnel doit aussi être conscient du niveau de tolérance et des sanctions appliquées.

Jusqu’aux années 1970, un gestionnaire gouvernemental qui dépensait plus que le budget autorisé était récompensé l’année suivante, par une augmentation de son budget, alors que son collègue qui le respectait scrupuleusement était puni par un non-accroissement du budget et par une plus grande difficulté de réévaluation à la hausse de son statut et, conséquemment, de son salaire. Peu importe la règle écrite, c’est l’interprétation qui en est faite qui compte et l’objet sur lequel le contrôle est réellement appliqué.

**Les moyens de contrôle**

Comme le proposent Gortner, Mahler et Nicholson (1993), certains moyens de contrôle sont très formels : la supervision directe, les horodateurs, les espions en tout genre (humains et électroniques) pour le niveau le plus simple. On rencontre également des systèmes d’information de gestion qui produisent des données conformes ou non aux besoins de contrôle des organisations, puis des processus d’évaluation de personnel et de programmes. Tous ces moyens fournissent une information qualitative et quantitative sur la productivité des individus, comme sur celle des organisations, mais aussi sur leur performance.

Les moyens de contrôle peuvent aussi faire appel à diverses techniques dont le but premier n’est pas de contrôler. Les groupes formés pour des activités de gestion de la qualité, les cercles de qualité ou les groupes de qualité de vie au travail peuvent devenir indirectement, mais de façon très efficace, des moyens de contrôle. On peut même en dire autant de groupes aussi informels que des clubs sociaux ou des regroupements d’employés, ou aussi formels que les syndicats ou les groupes constitués lors de la formation initiale ou du perfectionnement des employés. Dans ces cas, le contrôle est obtenu par la socialisation, le partage de valeurs communes dans l’organisation ou dans les groupes, ou la création d’une culture organisationnelle.

Ces types de contrôle correspondent donc à une perspective interne de l’organisation (autorité hiérarchique) ou à une perspective externe, comme la politique, la loi, les groupes de pression, les médias, etc. Les uns et les autres constituent les moyens de contrôle de l’organisation et agissent de ce fait sur le comportement des membres et sur la nature des biens et services qu’elle produira.

**Que contrôler ? Les résultats**

En réalité, l’observation de la vie organisationnelle nous enseigne que l’on contrôle d’abord et surtout ce que l’on peut contrôler. Si l’on est en mesure de contrôler les résultats d’une manière quantitative, on le fera.

Ce sont les mesures quantitatives de résultats produits. On les retrouve dans des organisations aux productions mesurables, dans le monde industriel, mais aussi dans le monde des services, en particulier dans les organisations dont le mandat est de payer des sommes prévues par la loi.

En revanche, même dans ce type d’organisations, on ne peut pas toujours mesurer les extrants de certaines unités, que l’on pense, par exemple, à la Direction des communications de la Régie des rentes ou la Direction des ressources humaines de la Régie de l’assurance maladie.

S’il est impossible de mesurer directement les résultats, mais qu’il est possible d’obtenir des rapports sur les résultats ou sur les activités, ce sont ces derniers qui feront l’objet du contrôle. Ici, le contrôle porte sur le contenu des rapports plutôt que sur le résultat direct ou l’activité directe.

Le problème consiste souvent dans ces cas à établir ce qui sera mesuré et comment il le sera, les réponses à ces deux questions étant déterminantes. Les résultats ou activités dépendent de la façon dont les gens qui remplissent les rapports les comprennent et les interprètent, tout comme du degré de précision des rapports. On peut demander à des professionnels, ce qui est un cas courant, de remettre des relevés détaillant la nature de leurs activités. Le problème se pose de plusieurs façons. Que faire lorsque dans le cours d’une activité majeure, vous êtes interrompu par un téléphone portant sur autre chose ? Que faire si l’interruption se prolonge ?

Toutes les personnes ayant eu à faire face à cette situation ont tendance à arrondir les coins en imputant à l’activité principale les perturbations attribuables à des activités secondaires.

Prenons l’exemple d’une organisation publique, en partie autofinancée, dont la direction demande aux professionnels de remplir des rapports d’activités, dans le but d’établir un système de prix de revient.

Il est, en effet, important de connaître le coût de chaque type d’activité, et de répartir ce coût dans les charges afin de facturer les services non subventionnés. Cette tâche exige de chaque employé quelques heures à la fin de la semaine pour codifier les tâches et tenter de distinguer ce qui devrait être attribué à chacune des activités. Après un an, on demande aux professionnels de continuer l’élaboration du système de prix de revient en exigeant plus de données, ce que les professionnels acceptent. Après deux ans, on réitère la demande, ce que les professionnels acceptent, sans enthousiasme. Après trois ans, lorsque la demande est répétée, les professionnels refusent, arguant que les résultats du système de prix de revient ne leur ont jamais été communiqués et qu’ils soupçonnent, non sans raison, que le système est devenu un outil de contrôle des activités. C’est ainsi que les objectifs initiaux ont été modifiés, le système a été déformé pour répondre à des objectifs différents de ceux pour lesquels il avait été conçu. Le plaisir des dirigeants de contrôler leurs employés, surtout s’ils sont des professionnels, peut l’emporter sur des objectifs organisationnels, plus acceptables mais plus complexes et difficiles à atteindre. C’est ce qui arrive souvent avec les moyens de contrôle, l’objectif final n’a peu ou rien à voir avec les objectifs initiaux. Ce phénomène est d’autant plus intéressant que, en général, lorsque les employés croient que le système est utilisé à des fins différentes de celles prévues initialement, ils colligent l’information de façon beaucoup moins précise, ce qui, à plus ou moins court terme, corrompt l’information.

**Le prix de revient**

Les systèmes de calcul du prix de revient constituent un moyen de contrôle très intéressant. Ils permettent d’attribuer une valeur monétaire à différentes activités et assurent à la direction d’effectuer des choix stratégiques conséquents. Les coûts des activités administratives se divisent en deux catégories. Tout d’abord, on retrouve les coûts directs, facilement attribuables à une activité précise. Ainsi, un professeur qui doit donner un cours à l’extérieur de la ville devra soumettre un compte de dépenses, que l’on présume imputables à 100 % à l’activité extérieure. C’est la partie la plus facile : on sait précisément à quoi correspondent les coûts.

Par contre, dans une organisation, il y a des coûts que l’on ne peut affecter à une activité en particulier. Pour reprendre le même exemple, soit

le cours donné à l’extérieur par un professeur, quelle portion du salaire

du directeur général, de celui des autres directeurs, des coûts d’administration et de finances, et ainsi de suite, doit-on attribuer au déplacement ?

L’élaboration d’un système de prix de revient exige donc d’émettre des hypothèses et de tenter de vérifier dans quelle mesure elles corres pondent aux coûts réels. Cette opération est forcément arbitraire et exige passablement de créativité. La manière d’imputer une dépense indirecte peut modifier les coûts de multiples activités. On peut ainsi, selon les intérêts politiques, rendre rentable ou déficitaire une même activité.

**La gestion par objectifs (GPO)**

La GPO visait, à l’origine, à redonner aux employés de grandes organisations les incitatifs et la liberté des entrepreneurs de jadis. On voulait que les gestionnaires puissent agir en fonction des objectifs fixés : au départ, chacun devait formuler des objectifs et chercher à les atteindre.

On a vite constaté la difficulté d’harmoniser tous ces objectifs dans l’organisation et on a, alors, élaboré des objectifs organisationnels avec l’idée de les répartir entre les diverses unités. Ce faisant, on venait d’altérer sensiblement les effets des objectifs comme méthode d’incitation et de mobilisation. Le système de GPO se caractérisait par une charge cléricale importante, consistant à définir puis à négocier les objectifs pour finalement rédiger un rapport évaluant s’ils avaient été atteints. C’est ainsi que tout le système est indirectement devenu une méthode de contrôle basée sur les rapports décrivant l’atteinte d’objectifs préalablement définis.

En fait, ce système n’avait de sens qu’au sein d’organisations aux activités non routinières, basées sur la gestion par projets, par exemple.

Dans ces cas, les délais particuliers et les frais de fonctionnement rendaient le système viable. Les gestionnaires qui ont travaillé dans ce système rappellent qu’en plus de la lourdeur bureaucratique, ils devaient composer avec : 1) des objectifs de fond pas toujours très clairs ou bien compris et difficilement mesurables ; 2) des objectifs réels non exprimés, ce phénomène étant lié à des ambiguïtés politiques ou à l’élaboration de politiques ; 3) des programmes rarement standardisés et souvent controversés, ce qui rendait le processus encore plus complexe.

**L’évaluation De programmes**

L’évaluation de programmes cherche à comparer les résultats des programmes en fonction des intentions de départ énoncées dans les textes de loi ou les buts initiaux. On peut aussi évaluer l’effort, la performance générale, l’adéquation des résultats par rapport aux besoins, l’efficience ou la qualité du processus de production. Souvent, les organismes publics redoutent l’évaluation de programmes parce qu’elle constitue un risque politique, dans la mesure où elle peut prouver leur inefficacité, leur inefficience ou mettre en évidence leurs lacunes. Ce danger d’utilisation politique des résultats, avec les risques concomitants que représentent la réduction des budgets ou la perte d’autonomie, constitue un frein à l’évaluation. De plus, il existe toujours un risque que quelqu’un conteste la méthodologie, particulièrement lorsque les résultats sont négatifs ou que l’évaluation désavoue des positions personnelles. Ces évaluations représentent donc une source de conflit potentiel entre l’intérêt interne des bureaucrates (savoir ce qui se passe, mesurer leur performance) et leur intérêt externe (faire bonne figure et éviter de causer des torts politiques).

Pour éviter ces inconvénients, certains mandataires exigent le secret de la part des évaluateurs.

**Les systèmes De gestion De projet**

Certains systèmes comme **PERT** (program évaluation and review technique) ou CPM (critical path method) visent à assurer le respect des délais en tenant compte des interrelations entre les diverses étapes d’un projet.

Ces techniques permettent de spécifier la durée de chacune des étapes, les chevauchements possibles ainsi que les étapes préalables aux autres. On peut donc à la fois déterminer l’ordre optimal des opérations et contrôler leur déroulement.

On peut aussi utiliser le diagramme de **GANTT**, qui permet de déterminer toutes les étapes d’un projet, en précisant la durée de chacune d’entre elles et en identifiant le responsable et les tâches nécessaires à la réussite. L’objectif est semblable à celui des deux techniques précédentes, mais le modèle de GANTT s’applique à des projets plus simples et ne comporte pas de savants calculs statistiques et probabilistes comme les systèmes PERT.

**Le contrôle du comportement**

Quand on ne peut contrôler directement les résultats, on utilise des rapports et des techniques portant sur les résultats et les activités. Si ce type de contrôle est impossible à effectuer, on doit se tourner vers quelque chose de plus général, soit le contrôle du comportement, bien que celui-ci soit habituellement jumelé à d’autres contrôles complémentaires. Ce contrôle assez traditionnel consiste à surveiller les activités par observation directe (superviseur), par rapport d’activités ou par systèmes automatisés (en informatique). Ces contrôles renseignent sur les heures effectivement travaillées ou sur la nature des activités réalisées. Ainsi, dans un cours de management par Internet, le professeur est informé du nombre de fois qu’un étudiant a ouvert ses dossiers, du nombre précis de consultations effectuées et du nombre de messages expédiés sans que cela ne fournisse de renseignement sur l’apprentissage de l’étudiant. Si l’étudiant est informé de ce contrôle, on peut présumer qu’il aura tendance à multiplier les activités faisant l’objet d’un contrôle, dans la mesure où cela peut influer sur sa note.

**Le contrôle par la participation des employés**

Quand on ne peut mesurer les résultats directement ou que l’on considère les rapports d’activités inintéressants ou insuffisants, il est possible de contrôler les employés par des programmes dans lesquels ils s’investissent, ce qui permet d’internaliser le contrôle. Les employés seront euxmêmes chargés de surveiller leur production, leur productivité et celle de leur groupe. Cependant, cela ne peut fonctionner que si les employés y trouvent leur compte.

Cet effet de contrôle peut ne pas constituer l’objectif premier des activités de participation, mais il nous faut convenir qu’il a un effet très important lorsque ces activités sont mises en place. Quand une organisation instaure des cercles de qualité ou des groupes d’amélioration de la qualité, les employés règlent directement les problèmes en les analysant et en proposant des solutions. Si la direction est sincère dans son désir de les écouter et de leur donner les moyens de se prendre en main, les résultats atteints permettent de diminuer le nombre de contrôles externes.

C’est toute la problématique de la gestion de la qualité qui est illustrée ici, basée sur le principe que les employés ont à cœur les objectifs organisationnels, dans la mesure où ils peuvent sentir qu’ils ont une prise sur leur destin et sur celui de leur organisation.

**L’identification psychologique des employés**

Ce type de contrôle est très ancien, mais les gens ne se rendent pas toujours compte de ses effets. Quand le roi d’Angleterre envoyait en Inde son vice-roi, le voyage durait plusieurs mois à l’aller et au retour. Quand le premier bateau revenait, c’était simplement pour dire que le vice-roi était entré en fonction. Il pouvait s’écouler une année entière avant que le souverain ne soit informé de la gestion de son vice-roi. Quel contrôle pouvait-il donc exercer ? L’identification psychologique. Il choisissait évidemment quelqu’un qu’il connaissait, en qui il avait confiance et dont il attendait un comportement semblable à celui qu’il aurait adopté dans pareilles circonstances. Le vice-roi connaissait bien le mandat et agissait en s’identifiant psychologiquement à son maître.

Il s’agit là d’un ensemble de contrôles intrinsèques, visant à développer une culture organisationnelle où les normes ne sont jamais spécifiées si ce n’est par l’exemplarité des comportements dominants dans le groupe. Pour que les employés s’identifient au comportement dominant, ils doivent se côtoyer : ainsi, les organisations financeront-elles des activités sociales, où tous se rencontrent, dans un contexte différent de celui du travail et favorable à la création de contacts informels qui faciliteront par la suite le fonctionnement de l’organisation. Ces activités sociales sont souvent un lieu de renforcement de la culture organisationnelle où l’on échange sur les succès ou les comportements à éviter, créant ou renforçant les normes de comportement internalisées.

**Lorsque les employés socialisent, ils s’identifient à l’organisation.**

Ce pouvoir d’identification est lié à la loyauté personnelle et parfois à l’attachement idéologique. Il est renforcé par la socialisation institutionnelle ou professionnelle, mais aussi par la sélection des employés.

**La montée de l’éthique comme perspective de contrôle**

Antérieurement, les contrôles étaient surtout établis à partir de règles, de principes écrits dans des lois ou des règlements auxquels devaient souscrire les gestionnaires. L’effet de ces règles formelles alourdissait considérablement le processus administratif et la bureaucratie des organisations.

La décentralisation accrue de l’appareil décisionnel et la réduction des contrôles centralisés ont accordé au gestionnaire une plus grande autonomie tout en limitant le nombre de balises auxquelles il peut se fier.

Pour faire face aux problèmes communs éprouvés en milieu de travail (ou dans la vie personnelle), l’individu peut se référer à certaines règles pour adopter le comportement le plus approprié. Cependant, quand les problèmes sont nouveaux ou mal cernés, il n’existe plus de repères écrits et il doit accéder à un niveau de référence non écrit et peu précis, à savoir l’éthique. Cela peut aussi se produire quand l’application des règles habituelles conduit à un résultat contraire à celui qui est recherché et qu’il sent le besoin d’intervenir. Alors, comment doit-il se comporter ? Les associations professionnelles offrent à leurs membres des règles de conduite sous forme de code de déontologie, mais ces règles sont insuffisantes et ce qu’elles ne prévoient pas s’ajuste par l’éthique.

Les visées de décentralisation administrative, de responsabilisation des gestionnaires publics et d’imputabilité administrative font en sorte que, d’une part, les règles sont moins nombreuses qu’auparavant et que, d’autre part, les gestionnaires se sentent plus responsables des effets réels des actions de leurs organisations. Cela multiplie les occasions où les problèmes d’éthique se posent. On ne peut tout prévoir et l’évolution administrative tend vers plus de souplesse afin d’éviter la lourdeur administrative dans un contexte de complexité croissante.

L’éthique comporte donc une réflexion sur les valeurs, dans un contexte déterminé, avec la perspective de pouvoir décider en cas d’incertitude. L’absence de règles empêche de savoir de façon précise s’il y a conformité ou non, de même que la définition de la tolérance est ambiguë, laissant toute la place au jugement personnel : comment décider avec assurance dans l’incertitude du moment ?

Il y a cinquante ans, l’Administration publique se préoccupait essentiellement de contrôler certaines activités sociales. Au fil des ans, son rôle a évolué passant de support social à responsable du développement social et économique, compliquant d’autant la tâche des agents de l’État. Les préoccupations d’efficacité et d’efficience, les menaces de privatisation et l’obligation de rendre des comptes ont eu plusieurs répercussions pour les responsables administratifs.

On ne s’est rendu compte que sur le tard des conséquences axiologiques des modernisations administratives. La société est moins tolérante qu’autrefois à l’égard des avantages personnels ou de l’utilisation de ressources publiques à des fins personnelles ; elle n’accepte plus l’inefficacité administrative et la lourdeur bureaucratique. La bureaucratie s’est développée pour des raisons rationnelles ; on dit même que le souci de rationalité a entraîné le développement bureaucratique. Cependant, si l’on diminue les contrôles bureaucratiques pour gagner en efficacité, on doit compenser par une autre mesure pour ne pas amoindrir la confiance du public envers l’équité du système. C’est pourquoi il devient si important à ce stade de développer des ensembles de valeurs partagées, publiques, auxquelles adhèrent les gestionnaires des organisations de l’État. L’éthique prend toute sa place dans ce contexte.

**Les contrôles externes**

Dans l’Administration publique, les contrôles externes proviennent de diverses sources qu’on pense au contrôle législatif, y compris le budget, ou au contrôle par les commissions de l’Assemblée nationale et par les lois. L’Administration dans son ensemble est également contrôlée par le judiciaire comme partie de l’exécutif.

L’un des contrôles les plus évidents est effectué par les politiciens, qui font régulièrement pression sur certaines parties de l’Administration publique. Cela est plus manifeste au plan municipal, mais certains secteurs des Administrations québécoise et fédérale sont périodiquement soumis à des pressions politiques. Le fait de redouter d’être soumis à un contrôle politique constitue aussi un contrôle, mais déjà plus internalisé.

Selon Barrette (1992, cité dans Mercier, 2002, p. 245), le contrôle politique prend quatre formes.

1. Contrôle de l’« opportunité » : vise la rationalité ; est fonction d’un but ; mesure la qualité intrinsèque eu égard au contexte.

Contrôle le plus subjectif et le plus politique.

2. Contrôle de la légalité : vise le respect des règles de droit, les droits formels et les droits moins stricts.

3. Contrôle de la rentabilité : vise le rendement, l’efficience, la maîtrise des coûts par rapport au rendement obtenu, les coûts financiers d’une crise et de son dénouement.

4. Contrôle de l’efficacité : le but a-t-il été atteint ? Quels résultats avons-nous obtenus par rapport à l’objectif visé ?

Les groupes de pression, en plus de l’influence qu’ils peuvent exercer et cherchent à exercer sur les politiciens, contrôlent aussi les activités gouvernementales, en laissant couler des informations, en dénonçant certaines situations, en organisant des manifestations, etc.

Enfin, les organismes centraux, comme le Conseil du Trésor ou le Conseil des ministres, par leur acceptation ou leur refus des projets et des programmes, exercent un contrôle évident. Il faut aussi tenir compte des organismes de contrôle rattachés au pouvoir législatif, comme le Vérificateur général ou le Protecteur du citoyen, sans oublier les contrôles des agences de la santé et des services sociaux ou ceux du ministère de l’Éducation.

**Le processus de contrôle**

Il se caractérise par cinq étapes :

1. l’objet du contrôle ;

2. le repérage des normes ;

3. la collecte de données ;

4. la mesure et l’évaluation de l’écart ;

5. la correction des écarts.

L’objet du contrôle est une étape fondamentale. C’est celle où l’on s’interroge sur ce qui doit être contrôlé. Généralement, l’évolution des organisations fait en sorte que les contrôles se multiplient, d’où l’obligation de reprendre cette étape régulièrement pour déterminer les contrôles significatifs et ceux dont la pertinence est moindre. Il faut se demander : quelle est la valeur ajoutée de chacun des contrôles dont nous disposons ?

Il nous faut aussi repérer les normes qui serviront à préciser nos observations. Une observation n’a de sens que si l’on peut mesurer l’écart qui existe entre les données recueillies et la norme établie. Ce sont les normes qui déterminent s’il existe ou non un problème. En théorie, on peut résoudre un problème soit en faisant disparaître sa cause ou son effet, soit en modifiant la norme. Les normes jouent donc un rôle central dans l’existence du contrôle.

Recueillir les données et mesurer les éléments clés, c’est le rôle du système d’information de fournir les données significatives.

Mesurer et évaluer l’écart entre les données et les normes, c’est le travail d’analyse lié au contrôle, travail qui fera ressortir le besoin de mesures correctives ou palliatives.

Corriger les écarts, c’est le but ultime d’un système de contrôle, soit assurer que les objectifs sont atteints, que les conditions sont respectées.

Il ne reste donc qu’à recommencer le processus qui deviendra, de ce fait, continu.

**Les critères des bons contrôles**

Peter Drucker (1975) propose sept importants critères permettant d’analyser et d’évaluer les contrôles et décrit la différence entre contrôle et moyens de contrôle. Pour lui, le contrôle fait référence à l’atteinte des objectifs ; il est lié à une orientation, alors que les contrôles sont des moyens de mesure, des indicateurs de toutes sortes d’éléments dont l’accumulation ne donne nullement la certitude d’être en contrôle. En fait, pour Drucker, la multiplication des éléments de contrôle risque de distraire l’attention des dirigeants de ce qui est essentiel pour leur fonction, c’est-à-dire le contrôle.

**Trois précisions**

D’abord, selon Drucker, les contrôles ne sont ni objectifs ni neutres.

Ceux qui décident de contrôler quelque chose ont démontré les valeurs qu’ils privilégiaient, ils témoignent de ce qui est important pour eux.

Le simple fait qu’un contrôle existe résulte d’un choix politique de la part de ceux qui l’ont mis en place. Les gens qui sont contrôlés ressentent généralement de façon négative l’existence des contrôles, en partie à cause de cette caractéristique. Cela vient du fait que, d’une part, on ne peut tout contrôler et qu’il faut faire des choix, et que, d’autre part, ces choix portent sur certains éléments au détriment d’autres aspects. Enfin, les gens qui mettent des contrôles en place font généralement partie des organisations et ne sont pas indifférents au fait que ces contrôles les toucheront aussi. Les contrôles constituent une bonne représentation des valeurs de ceux qui les conçoivent. Les contrôles sont réalisés selon la méthode d’observation participante ; ils modifient par la suite l’observateur tout comme l’événement observé. L’existence même du contrôle change la nature de l’événement contrôlé, de sorte que, si l’on voulait éviter ce phénomène, on ne pourrait pas y arriver. Le contrôle des budgets induit des comportements de dépenses pour éviter que ceux-ci ne soient périmés en fin de période. Le contrôle détermine le type de comportement qui répond le mieux aux impératifs du contrôle : pour modifier le comportement, il faut aussi changer le type de contrôle.

Drucker précise également que les contrôles doivent d’abord porter sur les résultats, sur les effets et sur les objectifs plutôt que sur les efforts.

La tendance à vouloir mesurer déplace l’objet du contrôle vers l’effort, vers l’activité, vers ce qui se mesure facilement plutôt que vers les résultats, ce qui, dans un monde de services, reste souvent ambigu. Si l’on veut vraiment établir des contrôles axés sur les résultats, on se heurte rapidement au fait que les résultats n’existent qu’à l’extérieur du système qui les produit, les rendant souvent difficiles à contrôler.

La dernière précision qu’apporte Drucker concerne la nécessité des contrôles tant pour les éléments non mesurables que pour ceux qui sont mesurables. Il ne faut pas que l’élaboration des contrôles soit guidée par la facilité à mesurer, car le gestionnaire risquerait de s’éloigner de sa raison d’être. Cette dimension est particulièrement importante dans un monde de services, et tout spécialement de services publics. Les contrôles doivent aussi porter sur des phénomènes durables et non durables.

**Sept critères pour apprécier les contrôles (Drucker)**

Ces sept critères devraient servir à évaluer les contrôles, que ce soit au moment où ils sont mis en place ou lorsqu’on veut les critiquer en vue de les améliorer ou de les remettre en cause.

**1. Économiques**. Les contrôles devraient tendre à fournir le minimum d’informations nécessaires. Ici, l’augmentation du nombre de contrôles va à l’opposé des besoins réels. On doit mettre en place un nombre restreint de mesures. Leur usage doit rester bon marché. L’objectif devient donc de reconnaître ce minimum de données signifiantes, considérant que l’augmentation du nombre de contrôles réduit toujours leur efficacité.

**2. Significatifs**. Les mesures de contrôle doivent être signifiantes afin de révéler des aspects clés du fonctionnement. Il faut que l’information renseigne vraiment sur les points importants, ce qui exige de critiquer la signification réelle des mesures de contrôle utilisées. C’est d’autant plus important que la signification des contrôles est mouvante, obligeant le gestionnaire à se questionner sur cet aspect. Stratégiquement, le non- essentiel ne devrait être contrôlé que par exception. On revient toujours à la question : « Qu’est-ce qui est vraiment important ? »

**3. Pertinents**. Les mesures de contrôle doivent être appropriées à ce que l’on veut contrôler. Il faut que le lien entre le contrôle et l’objet du contrôle soit très étroit, ce qui n’est jamais assuré dans le temps. La loi de Pareto voulant que 80 % des résultats soient produits par 20 % des efforts joue ici : généraliser un phénomène peut être trompeur.

**4. Conformes au sens**. Les contrôles doivent être conçus de façon à correspondre au caractère et à la nature du phénomène à mesurer. La compréhension des résultats obtenus doit être conforme à la signification réelle de ce que l’on recherchait.

Dans ce domaine, on observe souvent des écarts entre l’interprétation qui est faite des résultats et le sens qui était recherché au départ, ce qui oblige à poser souvent cette question. La correspondance entre la mesure et le phénomène étudié est parfois basée sur l’idée d’une fiabilité qui nous vient de quantifications attirantes, comme d’ajouter beaucoup de décimales à une donnée sur un phénomène imprécis.

**5. Synchronisés**. Les mesures de contrôle doivent être appliquées au bon moment. Le fait d’observer des écarts entre le moment approprié et celui où le contrôle a été effectué entraîne des écarts de résultats. La fréquence tout comme le synchronisme influeront directement sur la nature des résultats observés.

**6. Simples**. Les mesures de contrôle doivent être simples, ce qui exige beaucoup d’efforts. Dans les activités complexes, les contrôles simples sont les plus difficiles à concevoir. Il arrive parfois que personne ne comprenne, hormis des spécialistes, ce que laisse entrevoir un problème.

**7. Opérationnels**. Les mesures de contrôle visent d’abord un meilleur fonctionnement de l’organisation. L’évolution des systèmes administratifs entraîne une augmentation de la complexité et multiplie les nouveaux contrôles qui peuvent nuire à l’atteinte des objectifs. L’accumulation des contrôles nuit à l’organisation, de même que leurs contradictions et la diminution de leur pertinence. Les contrôles doivent être centrés sur l’action pour être opérationnels. À quoi serviront-ils vraiment ? Cette question pourtant fondamentale est souvent mise de côté.

Avec ces sept critères, on possède des outils pour analyser des contrôles concrets, pour évaluer s’ils sont toujours pertinents, surtout dans un contexte où l’accumulation des contrôles a des effets négatifs sur l’efficacité et l’efficience des organisations.

**Conclusion**

On constate donc que les contrôles jouent plusieurs rôles dans le fonctionnement des organisations. De nombreux contrôles de type quantitatif cherchent à assurer le respect de normes précises dans le cours des activités. D’autres contrôles, de type qualitatif, font référence à des normes moins précises et moins bien arrêtées, mais tout aussi importantes. Enfin, d’autres contrôles, encore de type managérial, agissent à travers les habitudes, les comportements attendus, la perception de ce qui est important pour les décideurs, bref, à travers une culture particulière du contrôle. Ce sont des contrôles indirects, appris, qui ne sont plus imposés au moment où ils sont devenus efficaces.

Les jeunes enfants apprennent les bonnes manières et ne sont contrôlés par la suite que par l’idée qu’ils se font des comportements attendus. Ces contrôles sont intrinsèques, intégrés et considérés comme plus efficaces.

Au sein d’une organisation, les meilleurs contrôles sont ceux qui favorisent les apprentissages, ceux susceptibles de laisser des traces, même après la suppression de l’activité de contrôle externe. On peut contrôler la vitesse des automobilistes par la présence des policiers ou des gendarmes, on peut aussi la contrôler par l’éducation des citoyens. On peut interdire le stationnement en imposant des amendes ou en bloquant physiquement l’accès aux espaces. La première méthode offre l’avantage d’obliger les gens à se policer eux-mêmes, d’abord parce qu’ils redoutent les contraventions, ensuite parce qu’ils en viennent à considérer la situation comme normale. Certaines villes des Pays-Bas ont commencé à réduire la quantité de pancartes régulant la circulation pour favoriser des apprentissages chez leurs citoyens.

En conclusion, on peut donc se poser la question de l’efficacité du contrôle en l’associant à la capacité d’apprendre qu’il engendre. Si un contrôle est susceptible de favoriser un apprentissage, il est supérieur à un autre qui n’aurait pas cette faculté. Il faut cependant aborder la question du contrôle dans une perspective plus large et plus globale ; il ne suffit pas de l’associer à des chiffres et à la supervision physique : le meilleur contrôle est celui qui s’applique tout seul, parce qu’il est mieux respecté et parce qu’il demande moins d’efforts.