Misères et grandeurs de la fonction publique

Autor(en): **Neuhaus, Jean**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **34 (1976)**

Heft 4

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-137700

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Misères et grandeurs de la fonction publique

Jean Neuhaus,
Dr rer. pol.,
Berne

I. LA NOTION DE FONCTION PUBLIQUE

Selon le point de vue où l'on se place, la conception de la fonction publique est parfois contradictoire, souvent subjective et généralement assez diffuse. En somme, elle concrétise l'expression de l'autorité politique, elle se manifeste par les activités et les travaux de ses agents, mais elle ne vit et dure que par des hommes et ce sont eux qui en représentent l'organisme vivant, qui la façonnent et lui donnent un visage.

On dispute et discute beaucoup le service public. L'inventaire des malfaçons administratives est dressé chaque jour. Les commissions de réforme administrative se succèdent, mais leur effet est le plus souvent de stériliser une administration qu'elles aimeraient vivifier. Pas plus que des institutions ou des entreprises privées, l'autorité politique — commune, canton, Confédération — n'est capable de transformer en action les désirs concordants des individus. Elle n'engage et ne poursuit son action que par des hommes que Louis Camu, ancien commissaire royal à la réforme administrative et président de la Banque de Bruxelles, définit ainsi : « Législateurs sensibles aux exigences sociales qu'ils définissent, administrateurs qui transforment en faits quotidiens, en actes pratiques, au bénéfice ou aux dépens du corps social, l'expression de cette volonté ainsi précisée. Ce sont des personnes qui, sous la direction du gouvernement, sont chargées de services dont la loi, le droit et le devoir exigent l'accomplissement. Sans elles, la politique ni le gouvernement ne sont possibles. Sans elles le plus bel édifice de lois devient un rêve d'autant plus dangereux qu'il évoque des promesses vaines. » [1]

Le droit administratif fait l'objet d'ouvrages magistraux, mais principalement descriptifs de l'organisation du service public, des règles qui donnent aux fonctionnaires le pouvoir d'agir ou qui s'appliquent à leurs rapports avec l'autorité. Dans le cadre du droit administratif, il y a la vie administrative ; dans le cadre des statuts, il y a le dynamisme des personnes. Leur nombre et leurs traditions en font un corps social qui a des devoirs mais aussi des exigences, dont la négligence peut faire dévier toute l'organisation la plus minutieusement détaillée.

Dans toute collectivité de travail, qu'elle soit publique ou privée, il est bon de se rappeler que le facteur humain ne se laisse pas emprisonner par des formules. En ce qui concerne l'accomplissement des tâches administratives, la meilleure compréhension du comportement humain est la condition de la vigueur et de la qualité du service public.

D'ailleurs, on ne fera jamais assez l'éloge de la fonction publique. Non pas que les hommes y soient, individuellement ou dans leur ensemble, meilleurs que leurs semblables, mais parce qu'ils y sont, de tradition ou par institution, porteurs d'une charge particulière : la réalisation du bien général. Sans doute l'accomplissement de

ce devoir s'accompagne-t-il de déficiences, d'incompétences, de déviations. Néanmoins, chacun des membres de la fonction publique, du plus humble au plus élevé, participe, par un sacrifice léger ou un abandon total, à la dignité ou même à la noblesse du service des autres. Pour l'équilibre de ce monde, la défense de son niveau de vie matérielle, la vivacité de ses créations intellectuelles, il est nécessaire qu'une partie des hommes travaillent ou s'animent par intérêt personnel, qu'ils développent leur dynamisme et leurs capacités productives, en pleine liberté, par appétit, initiative ou esprit possessif. Mais il faut tout autant, pour l'harmonie de ce monde, que des hommes créent le cadre d'ordre, de sécurité, d'équité, fournissent l'infrastructure matérielle, défendent le climat moral qui permet aux autres l'épanouissement de leur énergie. Il y a une grandeur singulière à être l'instrument qui forge la sécurité sociale, qui bâtit l'équipement national, qui maintient la valeur de la monnaie, qui assure les transports et communications, qui protège la santé publique. La plus lourde responsabilité y est simplement récompensée par le sentiment du devoir et de la grandeur de la cause.

On dit et on répète que l'administration accroît démesurément le nombre de ses agents et éparpille ses activités. Peut-être. Quand des centaines de milliers de personnes se consacrent dans les communes, les cantons et la Confédération au service public, le maintien du niveau de ce corps d'élite en devient plus délicat et nuancé. Le danger des administrations nombreuses est la perte de la personnalité. L'appréciation du mérite, l'encouragement du dévouement, la conscience professionnelle y deviennent anonymes et mécaniques alors que la valeur personnelle s'abstrait dans une fiche de contrôle. L'agent de la collectivité publique perd le sentiment du bien de la généralité à laquelle il se consacre. L'intercurrence des facteurs collectifs, syndicaux et politiques fausse encore cette vérité. Il faut donc, comme le fait avec obstination Roger Grégoire [2], insister sur la qualité des hommes que l'administration doit appeler et maintenir dans son service. Cette conception est la seule réaliste. Si l'instrument des services publics a tendance à dépasser les limites normales d'un ajustement à ses devoirs nouveaux, seule la qualité des hommes qui acceptent de se confondre avec la chose publique peut freiner l'inflation des effectifs et l'interventionnisme accentué. Dans une fonction publique qui, par son organisation, ranime le goût de la persévérance, de l'effort, du dévouement, qui rétablit le rapport d'homme à homme en intéressant le fonctionnaire aux causes et aux buts, la fierté, pour ne pas dire l'honneur de servir s'harmonise avec les besoins contemporains de rendement, de productivité, d'efficacité.

Entre les décisions du législateur et leur application au public s'étend une zone toute remplie par l'ordre administratif. Une déficience d'organisation ou de travail peut transformer en gêne ou en souffrance un règlement juste et généreux. C'est pour la fonction publique un privilège dangereux d'avoir la charge de résoudre lucidement les problèmes que pose la satisfaction des besoins en hygiène, éducation, sécurité, justice, recherche scientifique ou communications, car une administration incompétente peut produire, tout au contraire, des souffrances humaines, bien plus graves que le seul gaspillage de ses prélèvements stériles sur les revenus du travail productif. La plus grave responsabilité pèse ici sur la fonction publique, car pour le peuple elle est la manifestation concrète du régime. Roosevelt s'en rendait compte lorsqu'il écrivait en 1937 dans un message au Congrès : « Un gouvernement sans bonne admi-

nistration est une maison bâtie sur le sable. Nos pères ont lutté contre la tyrannie, l'esprit de classe, les privilèges de naissance et de fortune. Nous devons lutter contre la confusion, le gaspillage, l'inutilité. Pourra-t-on dire : la démocratie fut un grand rêve, les démocrates ne purent pas le réaliser ? »

La fonction publique a donné et donne dans notre pays des exemples d'intelligence, de compétence et de grandeur. Au-delà de nos frontières, les plus beaux édifices de la civilisation occidentale portent la marque de son esprit créateur. Les transformations accélérées qu'entraîne l'ère des technocrates et des organisateurs ne peuvent bousculer son équilibre qui repose sur le respect des rapports humains, condition de la fidélité de la fonction publique à ses traditions.

Dans son ouvrage sur *La fonction publique*, Grégoire relève que dans aucun pays le régime de la fonction publique ne procède d'un plan théorique mis en œuvre de toutes pièces. Il est l'aboutissement d'une lente évolution où les bouleversements institutionnels ont moins de part que les transformations de l'esprit public et du comportement social. Ce qui constitue les véritables éléments d'une conception de la fonction publique, c'est le rôle joué par l'autorité politique dans la vie nationale, la considération attachée aux postes administratifs ou les nuances plus ou moins affirmées qui distinguent les fonctionnaires des autres citoyens. Liés aux traditions intellectuelles, aux habitudes de vie, ces éléments présentent une grande stabilité ; les réformes qui suivent généralement les crises politiques, ne peuvent les méconnaître sans échouer.

« Notre conception de la fonction publique reflète notre conception de l'Etat », dit encore Roger Grégoire dans ses « Réflexions sur la fonction publique » publiées dans la *Revue des Deux Mondes* du 1er août 1952. D'autres auteurs ont généralement analysé le problème et leurs opinions offrent matière à réflexion. Balzac, dans son livre *Les Employés*, signale que l'administration est un « pouvoir gigantesque, mis en œuvre par des nains et qui enchaîna la France à la centralisation parisienne ». D'autres citations démontrent que, pour les hommes politiques et les publicistes, l'administration ne se résume pas en une technique, mais représente la puissance publique en action. A la tribune de la Constituante Mirabeau proclamait : « La politique est une science, l'administration est une science et un art. » En l'an 1799 Talleyrand écrivait : « L'administration est l'intermédiaire qui rapproche les gouvernements et les gouvernés ; elle est le nœud qui associe les intérêts particuliers à l'intérêt général. » Enfin Vivien commence ses *Etudes administratives* par la phrase suivante : « L'administration est l'Etat personnifié pour le règlement de ses intérêts propres, le pouvoir toujours en éveil qui supplée tous les autres, qui les complète, qui en reçoit ou leur imprime le mouvement, qui dirige les affaires générales et intervient comme tuteur dans la gestion des affaires locales. » En Angleterre, sir Charles Trevelyan tient en 1853 un langage analogue : « Le fardeau toujours plus lourd des affaires politiques ne pouvait être porté sans un corps efficace de fonctionnaires permanents, occupant comme il se doit une position subordonnée par rapport aux ministres, mais possédant néanmoins assez d'indépendance, de caractère, de valeur et d'expérience pour être capables de conseiller, d'assister et dans une certaine mesure d'influencer ceux qui sont placés successivement au-dessus d'eux. »

Dans la conception née de la Révolution française, les hommes formés spéciale-

ment pour le service de l'autorité publique ne sont pas des employés au sens du droit privé, mais des agents : on ne saurait distinguer l'Etat-employeur et l'Etat-puissance publique. Les fonctionnaires incarnent l'autorité publique dans le temps même où ils la servent. Sans doute ont-ils des aspirations, des réactions personnelles, mais il serait inadmissible que celles-ci puissent venir en opposition avec les intérêts supérieurs dont l'administration a la charge. Pour cette dernière, le personnel est un moyen d'action parmi d'autres ; il ne saurait devenir un obstacle. La situation du fonctionnaire au regard de l'autorité publique est donc nécessairement subordonnée : à ce titre encore, la fonction publique n'est pas un métier comme un autre, c'est un service.

II. L'ADMINISTRATION, UN FAIT SOCIAL

L'administration, à bien des égards, se présente comme un appareil, une machine. C'est un ensemble complexe de cellules assurant des fonctions par l'exécution d'opérations intellectuelles ou matérielles. Ces cellules sont, comme les rouages d'une machine, disposées et liées entre elles selon certaines structures. Leurs mécanismes de fonctionnement sont régis par des règles qui se matérialisent par des procédures. Certains auteurs sont allés jusqu'à assimiler l'administration à un système cybernétique véhiculant et transformant des informations. Cette manière de voir n'est pas inexacte, mais elle est incomplète. L'administration est aussi un ensemble d'hommes. Ce sont des hommes de chair et d'os qui l'ont créée, qui en assurent la marche ou en perturbent le fonctionnement. Ces hommes, mus par des croyances et des intérêts, collaborent ou s'opposent. Ils reflètent la société dans laquelle ils vivent et agissent en retour sur elle [3].

Cet aspect humain et social des phénomènes administratifs a été longtemps négligé par ceux qui étudiaient les services publics. Ces temps sont heureusement révolus. L'administration n'est pas un fait socialement neutre. Elle est liée aux milieux sociaux dont elle est issue et qu'elle régit. Sa structure et son action interfèrent avec les rapports des classes et des groupes. Bien des traits du comportement des fonctionnaires s'expliquent par la manière dont les différents groupes d'agents publics se recrutent dans les milieux sociaux qui composent la collectivité : leur attitude à l'égard de leur travail, leurs relations avec les autres groupes de fonctionnaires, leur comportement à l'égard du public et des groupements privés, leur degré de loyalisme vis-à-vis des groupements, l'intensité de leur participation syndicale. D'autre part, la composition sociale des corps de hauts fonctionnaires est révélatrice du caractère démocratique ou non de l'administration.

Un des éléments à ne pas négliger est l'esprit de corps que l'on rencontre ou que l'on peut rencontrer dans l'administration, attitude malaisée à définir car elle prend des formes très diverses et atteint des intensités très différentes selon l'administration en cause. Les membres du corps sont unis par des liens de solidarité et des intérêts de carrière, ils ont des ambitions et un idéal communs, et s'opposent en général à tout membre qui leur est étranger. L'esprit de corps est presque toujours fondé sur une communauté d'origine et il a comme corollaire des tensions et des rivalités, notamment entre les membres de corps différents, par exemple entre les « administratifs » et les « techniciens ». Aussi les relations existant entre cellules

administratives, ne sont trop souvent que le reflet des rapports des corps qui peuplent ces bureaux. A ceci vient s'ajouter la tendance de chaque cellule administrative à vouloir se refermer sur elle-même et le cloisonnement qui en résulte. Une mention particulière doit être faite au sujet des relations entre agents fédéraux et agents de services cantonaux ou communaux ou entre agents de services centraux et agents de services locaux. Ici encore des tensions se manifestent. Il faut enfin évoquer l'existence dans l'administration de groupes qui ne correspondent ni à des catégories statutaires d'agents, ni à des cellules ou groupes de cellules organisés. Ce sont des groupes informels ou officieux : cercles politiques, groupements linguistiques, cantonaux ou confessionnels, pour ne parler que des plus importants. Dans l'administration fédérale, le juste équilibre des langues est un problème politique qui ne saurait être négligé. Il serait dangereux pour le développement de notre pays de vouloir le sous-estimer.

En somme, l'administration se présente comme une constellation de groupes qui se situent dans la société globale et entretiennent avec elle mille liens d'influence mutuelle. En bref, on ne peut comprendre l'administration si on ne la replace pas dans le public dont elle émane et vers qui ses activités sont tournées.

L'opinion du grand public à l'égard de l'administration prise comme un tout est mitigée pour ne pas dire contradictoire. Pour ce qui est de l'entreprise publique, le public la tient en haleine à moins qu'il ne la corrompe. L'entreprise et ses usagers se façonnent, en quelque sorte, l'un l'autre. Le plus souvent, les reproches faits par l'un à l'autre ne sont en fait que des critiques du tempérament national, s'exerçant à travers la fonction. Inertie, passivité, esprit conservateur sont des qualificatifs que l'on épingle assez volontiers à l'entreprise publique qui prend figure de frein, alors que l'entreprise privée est parée de tous les attributs du moteur. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, une tendance nouvelle, sinon inverse, se dessine. Dans divers pays du continent européen, les entreprises publiques sont en partie devenues moteurs et se heurtent à des freins, situés dans l'économie privée. Nombreuses sont par exemple les entreprises menacées par le progrès technique qui risquent d'avilir les prix, de rendre leur activité caduque et de se faire éliminer des processus de production. Sous la pression de ces entreprises privées, incapables de s'adapter au progrès technique, on vote des dispositions destinées à freiner ce développement, alors que les entreprises publiques et leurs cadres, lesquels ne courent pas de risques personnels, sont au contraire champions de la productivité et de la novation, pensant ainsi défendre l'intérêt général. Leurs chefs sont alors parfois traités de technocrates et accusés d'abstraction et d'inhumanité. Pour lutter à armes égales et prévenir la critique, l'entreprise publique doit donc faire nettement mieux que l'entreprise privée. D'ailleurs, cette dernière est l'artisane de sa propre fortune et n'a de comptes à rendre à personne, alors que l'entreprise publique ne peut façonner sa destinée que dans des limites très étroites et a des comptes à rendre à tout le monde. Or, l'opinion publique éprouve le besoin de justice, mais aussi le besoin de services. Elle est incapable très souvent, sur une question donnée, de peser à la fois l'actif et le passif. Après avoir accepté ou demandé l'actif, elle repousse le passif. Cette attitude est du reste assez logique : demander le maximum pour ne pas être condamnée au minimum. Il peut arriver que les mêmes personnes qui réclament des mesures pour augmenter l'efficacité de l'entreprise publique, combattent les dispositions prévues pour donner suite à leurs

suggestions. Cette contradiction fait apparaître deux faces de notre société : la consciente et l'inconsciente. La première est vouée au progrès, que symbolise malgré tout l'entreprise privée, la seconde en a peur et se repose sur l'entreprise publique pour régler la marche à un train raisonnable, en assurant une certaine stabilité et un certain confort. André Piettre a dit : « Les sociétés naissent dans la religion et finissent dans la bureaucratie. » Or, cette pensée englobe aussi bien les entreprises publiques que privées. Il en découle que les différences entre ces deux genres d'entreprises sont bien plus graduelles que fonctionnelles.

Les verdicts sur l'administration sont parfois assez durs, mais en regardant les choses de plus près, il apparaît que l'attitude du public n'a pas toujours le même contenu et qu'il faut apporter bien des nuances à ses appréciations, dont le caractère peut être assez sommaire. En outre, les jugements varient selon qu'il s'agit des pouvoirs publics de la commune, du canton ou de la Confédération. Parmi les fonctionnaires, certains bénéficient d'une sympathie déjà acquise : le cheminot, le facteur, le régent, le chauffeur d'autocar sont bien plus des symboles que des représentants d'une administration déterminée. Les jugements, d'autre part, varient selon le public intéressé. Les chefs des petites entreprises témoignent d'une plus grande agressivité que les salariés et les cadres de l'industrie. On trouve aussi des différences assez sensibles de canton à canton. L'attitude partiellement critique du public à l'égard de l'administration est due en partie à l'extension des tâches des pouvoirs publics et par contrecoup à leur immixtion sans cesse accrue dans tous les domaines de la vie des particuliers. Ces derniers doivent se plier toujours plus à des règles impersonnelles, qui s'accompagnent souvent de contraintes, d'où des sources de tensions et de friction. Par ailleurs, l'administration doit peu à peu étendre son rôle de redistribution des revenus. Elle est alors conduite à augmenter ses prélèvements sur les gains des particuliers. Or, l'individu est beaucoup plus sensible à ce que l'Etat lui prend qu'à ce que l'Etat lui donne. D'où un sentiment de frustration qui se fixe sur le fonctionnaire. Enfin, il faut souligner que la nature propre des activités administratives encourage la suspicion du public. Dans de larges secteurs de l'opinion, subsiste encore cette vieille croyance selon laquelle ceux qui ne travaillent pas de leurs mains ne travaillent pas vraiment : les « assis », les « tertiaires » font toujours quelque peu figure de parasites.

III. CONTROVERSES IDÉOLOGIQUES

Au sein de l'administration, certains problèmes, et non des moindres, naissent des conflits entre les obligations professionnelles des serviteurs de la collectivité publique et leur triple condition de citoyens, de techniciens et de salariés. Même dans les pays hostiles aux formules totalitaires, l'autorité des pouvoirs publics n'a fait que croître avec leurs moyens de contrainte. De plus en plus, l'orientation de la vie nationale dépend de l'action des agents publics. Mais ces derniers sont, du moins en régime démocratique, des citoyens comme les autres : ils jouissent du libre exercice de leurs droits politiques et d'une complète liberté d'opinion. Dès lors, les gouvernements peuvent-ils compter sur leur loyauté sans exiger leur obédience ? Longtemps cela n'a pas semblé possible. Jusqu'au second tiers du XIXe siècle, l'Angleterre a connu le système du patronage, qui subordonnait l'accès aux emplois publics à des

recommandations partisanes. Quant aux Etats-Unis d'Amérique, ils ne réussissent pas à se défaire totalement de la pratique selon laquelle le parti vainqueur s'attribue les dépouilles du vaincu, parmi lesquelles se trouve en bonne place la manne des emplois publics. Il a fallu une longue évolution des esprits pour aboutir à cette conclusion que l'indépendance des agents des pouvoirs publics vis-à-vis des puissances politiques pouvait moraliser les luttes électorales, assurer la permanence de l'administration et garantir aux citoyens l'impartialité des services publics. Si l'on admet le principe d'une telle indépendance, il faut en assurer le respect et en définir les limites. Les garanties reconnues aux fonctionnaires contre l'arbitraire des gouvernants peuvent, selon leur nature ou la manière dont elles sont mises en œuvre, être efficaces ou illusoires. Elles peuvent aussi dépasser le but proposé en ruinant l'autorité hiérarchique et en enlevant tout intérêt aux efforts individuels ou à la recherche du rendement. Un équilibre est à trouver : c'est dire que le problème ne peut jamais être qu'imparfaitement résolu.

L'attitude des agents des pouvoirs publics vis-à-vis des autorités politiques doit être caractérisée par les deux mots : loyauté, indépendance. La loyauté suppose tout d'abord que les intéressés, aussi haut placés soient-ils dans la hiérarchie, admettent sans réserve qu'ils sont les subordonnés des gouvernants. Cette subordination entraîne pour les fonctionnaires des sujétions évidentes : dans bien des cas, l'action de la fonction publique est commandée par des décisions qui lui échappent. Néanmoins, les agents ne doivent pas se désintéresser de l'aspect politique des affaires qu'ils traitent. Leur loyauté doit se manifester au contraire par une collaboration active et sans arrière-pensées avec les gouvernants. Collaborer, c'est d'abord suggérer, c'est aussi éclairer ceux que l'on assiste, c'est enfin discuter, voire combattre. Ainsi comprise, la loyauté suppose l'indépendance. Croire, comme le font certains hommes politiques, qu'ils seront d'autant mieux servis que les fonctionnaires seront davantage à leur discrétion est une erreur psychologique : la crainte de l'avenir n'a jamais développé l'esprit d'initiative ni le courage des opinions.

En général, le public admet que la situation matérielle plutôt modeste faite au fonctionnaire, plus spécialement dans les emplois supérieurs, doit être compensée par certains droits et garanties. Mais à ce sujet, il y a divergence sur l'intensité de ces prérogatives. Les milieux de gauche, favorables à un statut libéral de la fonction publique, refusent de voir dans les agents des pouvoirs publics des citoyens et des travailleurs diminués. Les milieux de droite, attachés, au moins sur ce point, à l'autorité de l'Etat, sont hostiles au droit syndical et à la participation collective des fonctionnaires à la vie politique. Cette dernière thèse est exprimée avec force par André Tardieu dans *L'heure de la décision* ; il écrit : « Le fonctionnaire est un citoyen qui, en devenant sur sa demande serviteur de l'Etat, s'est librement hiérarchisé, mais qui, dès lors qu'il est entré dans la hiérarchie, perd la liberté de la combattre. Il est dans la même condition que l'officier. »

Le nombre et la nature des partis politiques, éléments essentiels d'un régime politique, ont une influence considérable sur la structure et la vie de l'administration. Dans les régimes de parti unique, le parti règne le plus souvent en maître sur la machine administrative et la hiérarchie nationale et locale du parti surveille, voire anime l'administration à tous ses étages. Dans les régimes à plusieurs partis, différents systèmes administratifs peuvent être pratiqués. Ou bien la politisation de l'administration est admise. S'il y a deux partis, l'administration est livrée au parti au pouvoir.

Il en est encore ainsi partiellement aux Etats-Unis d'Amérique, où les dernières élections présidentielles ont entraîné le limogeage de plusieurs dizaines de milliers de fonctionnaires fédéraux. Si une coalition de partis est au gouvernement, chaque département devient le fief d'un parti, à moins que, comme en Autriche, on ne préfère dédoubler la plupart des hauts postes administratifs pour respecter les règles d'un savant dosage. Ou bien les partis se mettent tacitement d'accord pour neutraliser l'administration, répondant ainsi aux vœux de la plupart des fonctionnaires : c'est la formule en cours en Grande-Bretagne, généralement en Suisse et, dans une large mesure, en France. Cependant, dans tous les pays, les nominations aux postes supérieurs de l'administration sont à la discrétion du gouvernement. Seul varie, d'Etat à Etat, la gamme des postes qui sont considérés comme suffisamment politiques pour échapper à des modes de recrutement fondés sur des critères administratifs. Certes, ceci ne veut pas dire que pour pourvoir à ces hauts emplois, il est fait abstraction des connaissances professionnelles ou de l'aptitude au commandement des intéressés. Mais outre ces qualités techniques, le gouvernement est en droit de demander à ses collaborateurs immédiats de présenter certaines garanties politiques. Les titulaires des postes de direction sont notamment en contact avec la politique en assistant leurs chefs, directement ou indirectement, dans les débats parlementaires et en étant appelés à prendre la parole devant des commissions parlementaires. Dans la plupart des pays, les parlementaires viennent s'entretenir avec les grands commis de certaines affaires à caractère régional ou national. Les responsables des administrations peuvent tirer grand profit de tels contacts en gagnant des alliés qui appuieront leurs projets au cours des discussions législatives.

A. Siegfried, dans *L'Etat au XXe siècle*, nous apprend : « Dans cet heureux pays qu'est la Suisse, la politique, devenue positive, ne se distingue plus de l'administration, au point que les conseillers fédéraux eux-mêmes, c'est-à-dire les ministres, se transforment au bout d'un certain temps en chefs de départements ministériels faisant complètement corps avec leur administration. Il s'agit néanmoins d'une démocratie, car le peuple peut toujours — et il ne s'en fait pas faute — annuler par son veto les lois, préparées par les bureaux, que ses élus ont votées. »

Dans la polémique qui oppose la politique à la technique, vouloir considérer les notions d'administration et de technique comme des notions interchangeables est certainement injustifié et peut conduire à des déductions inexactes, car l'administration est théoriquement une sorte de corps neutre qui met en action tous les autres. Le fonctionnaire est avant tout un administrateur, un organisateur des relations entre les individus et les institutions. C'est l'administration qui élabore ou corrige les textes politiques, qui prépare les assemblées de techniciens, qui les invite à présenter leurs réflexions sur des points précis, qui interprète et applique leurs recommandations. L'administration a la possibilité d'avoir des idées générales, elle est animée par la volonté de puissance, elle veut maintenir la cohésion de l'autorité publique contre les techniciens qui en éparpillent les fonctions et contre les politiciens qui en gaspillent les forces. Malheureusement, la volonté de puissance de l'administration s'applique aussi aux services et la guerre entre les directions n'est ni moins âpre ni moins impitoyable que la guerre entre les industries ou les armées. Les actions humaines, où qu'elles soient, ne dépendent pas des seuls intérêts économiques mais agissent surtout pour donner aux autres et à elles-mêmes la preuve de leur puissance.

Par ailleurs, l'administration est stable, ce qui la rend attentive aux conséquences des décisions et d'une prudence parfois exagérée. L'administration élabore les idées plus qu'elle ne les découvre. Il faut qu'elle soit animée de l'extérieur par un chef qui la comprenne assez pour savoir ce qu'il peut en attendre, mais qui soit assez dégagé de ses servitudes pour la faire passer à l'acte.

Les qualités requises des agents des services publics, les renoncements qu'on leur impose, en un mot le régime propre à la fonction publique serait extrêmement rigoureux s'il n'était tempéré par l'introduction de garanties, corollaire obligé de cet état particulier : lorsqu'un personnel est consacré, sa vie durant, au service de la chose publique, il est nécessaire d'organiser pour lui des carrières, c'est-à-dire de lui offrir certaines espérances et de lui reconnaître certains droits. A ce sujet, la notion de garanties statutaires vit le jour en Allemagne, à la fin du XVIIIe siècle. Peu à peu le système fut complété et prit une forme systématique, à tel titre que déjà dans la loi sur l'état juridique des fonctionnaires d'Empire, du 31 mars 1873, tous les éléments des statuts modernes s'y trouvent. La France montra beaucoup d'intérêt pour ces efforts, preuve en est l'enquête officielle de Laboulaye, au milieu du XIXe siècle. On peut s'étonner d'une politique aussi progressiste dans un pays où les gouvernements sont par tradition plutôt autoritaires. La contradiction n'est qu'apparente. Les garanties concédées outre-Rhin aux fonctionnaires, loin de tendre à les rendre indépendants, ont eu comme objet de lier davantage leur sort à celui du pouvoir. La défense contre l'arbitraire, en matière de recrutement comme de discipline, n'était que la contrepartie du loyalisme imposé aux membres des agents des pouvoirs publics. Auparavant, et en dehors de l'Allemagne, l'idée de constituer les agents des pouvoirs publics en corps privilégié avait déjà hanté quelques grands esprits. Mirabeau déclarait à la Constituante : « Voulez-vous vivifier toutes les parties du royaume, voulez-vous anoblir jusqu'aux plus petits emplois ? Que les services soient les uniques voies d'avancement et que tout état public serve d'épreuve pour parvenir à un autre. » (*Moniteur*, 10.12.1789.) Onze ans plus tard, Talleyrand reprenait cette idée : « Il n'existe qu'un moyen d'établir et de fixer dans chaque administration, l'esprit qui lui est propre : ce moyen est dans un système de promotions sagement conçues et invariablement exécutées. Une administration qui n'a pas de système de promotions, n'a pas à proprement parler d'employés. Les hommes qui s'en occupent sont des salariés, qui ne voient devant eux aucune perspective, autour d'eux aucune garantie et au-dessus d'eux aucun motif de confiance, aucun ressort d'émulation, aucun élément de subordination. Il ne se forme, dans cette administration, aucun esprit, aucun honneur de profession : on y dit bien qu'on aime la République, mais la seule manière d'aimer utilement la République, est de s'attacher à la position dans laquelle on la sert. Sans principe de promotions, on ne peut être assuré de la position dans laquelle on se trouve, il n'est pas possible qu'on s'y attache. » Par la suite, Napoléon exprima avec encore plus de force la même conception : « Je veux constituer en France l'ordre civil. Il n'y a jusqu'à présent dans le monde que deux pouvoirs : le militaire et l'ecclésiastique... L'appât d'un grand pouvoir et d'une grande considération préviendra cette antipathie philosophique qui, dans certains pays, éloigne les plus aisés des places et livre le gouvernement aux imbéciles et aux intrigants... Il faut imiter dans le corps enseignant la classification des grades militaires. Je veux surtout une corporation parce qu'une corporation ne meurt point... Une corporation qui n'ait d'autre ambition que celle

d'être utile et d'autre intérêt que l'intérêt public. Il faut que ce corps ait des privilèges, qu'il ne soit pas trop dépendant des ministres ni de l'empereur... Je veux un corps dont l'administration et les statuts deviennent tellement nationaux qu'on ne puisse jamais se déterminer à y porter légèrement la main. » [4]

Dès le dernier quart du XIXe siècle, les agents des pouvoirs publics ont, dans tous les pays, cherché à se grouper. Partout les réactions du pouvoir ont été les mêmes : les groupements ont été assez rapidement tolérés, voire officiellement reconnus, mais des mesures ont été prises pour empêcher les fonctionnaires de faire cause commune avec le reste du salariat, notamment pour éviter que la syndicalisation de la fonction publique ne conduise à la grève des services publics. En Suisse, la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927/1er janvier 1959 garantit au fonctionnaire le droit d'association, mais lui interdit de faire partie d'un groupement qui prévoit ou utilise la grève, poursuit des buts ou emploie des moyens illicites ou dangereux pour l'Etat. Le développement du syndicalisme parmi les agents des pouvoirs publics a été la conséquence des transformations intervenues au sein de l'administration, avant d'être la cause des aménagements apportés au régime de la fonction publique. Au début du XIXe siècle, la plupart des services administratifs avaient une action directe sur les administrés par voie de réglementation, d'injonction ou de contrôle. Tout le personnel supérieur et moyen avait, de ce fait, le sentiment de représenter réellement et à chaque instant la puissance publique. Depuis l'obligation scolaire, la création d'établissements d'enseignement et de recherche, les interventions de l'Etat en matière économique et l'extension de la législation sociale, la tâche quotidienne de beaucoup de fonctionnaires n'a en somme plus comporté l'exercice de prérogatives exceptionnelles. Aussi, les intéressés ont toujours moins de motifs de ne pas comparer leur activité et leur sort à celui des travailleurs du commerce et de l'industrie. L'origine sociale des agents s'est dans le même temps modifiée. Par suite de la multiplication des emplois d'exécution et de la démocratisation des modes de sélection, le recrutement s'est opéré sur une base de plus en plus large. Enfin, le resserrement progressif de l'éventail des rémunérations, joint à une certaine modestie des traitements alloués aux petits fonctionnaires, a incité les agents à imiter les salariés pour la défense de leurs intérêts collectifs. Actuellement, le syndicalisme est officiellement associé aux travaux administratifs : les fédérations les plus représentatives disposent de sièges dans des organismes consultatifs paritaires chargés de se prononcer sur des questions de politique générale en matière de fonction publique. Cette collaboration institutionnelle marque une évolution certaine de la conception de la fonction publique. Le pouvoir exécutif, responsable de l'organisation des services publics et de la gestion de ses agents, se trouve désormais dans la situation d'un chef d'entreprise dont l'action sur son personnel est subordonné au respect de la législation sociale.

Voici un demi-siècle, la distinction radicale établie par la doctrine et la jurisprudence entre les fonctionnaires et les autres travailleurs correspondait non seulement à une conception juridique, mais encore à une réalité tangible. Depuis lors, le développement de grandes unités industrielles et commerciales a rapproché le droit du travail du statut des agents des pouvoirs publics. C'est pourquoi l'étude de la fonction publique présente un intérêt qui déborde largement le cadre administratif ; elle permet de dégager d'un exemple précis, certains des aspects généraux de la vie sociale contemporaine. Les textes législatifs ou réglementaires qui définissent la

condition d'un nombre croissant de travailleurs ainsi que les conventions collectives cherchent à résoudre des problèmes très voisins de ceux qui depuis toujours se posent à l'administration. On peut même ajouter que, sur beaucoup de ces points, les secteurs privés ou mixtes montrent aujourd'hui la voie du progrès. Il arrive que là même où l'administration donna jadis l'exemple, la crainte des idées nouvelles, le désir de ne pas porter atteinte aux situations acquises, les considérations politiques la maintiennent parfois en retrait. Notamment l'appréciation du rendement et les procédés destinés à le favoriser donnent lieu, dans les groupements professionnels, à des études et à des expériences de plus en plus poussées, alors que dans les services publics l'idée même d'une notation objective du personnel suscite de la réserve. Enfin, le régime des retraites des pouvoirs publics, avantage traditionnel des fonctionnaires, est de plus en plus dépassé en efficacité par celui des cadres de nombre d'entreprises industrielles ou commerciales. Par ailleurs, dans le secteur privé comme au sein de l'administration, des règles générales, des procédures automatiques commandent de plus en plus l'examen de cas individuels. Le salarié comme l'agent, dépendant le plus souvent d'une autorité assez lointaine, trouvent dans les clauses de leur statut une efficace protection contre un arbitraire anonyme. Mais l'autorité elle-même, placée en face des masses organisées, et dont les mandants constituent une force syndicale, sinon politique, ne peut pour défendre ses propres prérogatives, que se retrancher derrière des positions préétablies qui justifient son action. Les rapports humains risquent toujours plus de perdre toute chaleur et toute réalité. Il faut découvrir à nouveau des méthodes qui permettent aux hommes de s'expliquer et de se comprendre malgré la rigueur d'un cadre institutionnel qui les dépasse.

Comme on le voit, certaines forces qui ont contribué à rapprocher le régime du salariat de celui de la fonction publique proviennent du secteur privé, mais il en est d'autres, non moins essentielles, qui ont leur source dans le secteur de l'administration. En effet, cette dernière a cessé peu à peu d'obéir aux deux principes qui faisaient son originalité, c'est-à-dire l'inégalité des parties en présence et le caractère exclusif des garanties statutaires. De fait, la prééminence de l'intérêt de l'Etat sur celui de ses agents est de moins en moins affirmée et les dispositions statutaires s'apparentent de plus en plus au droit du travail. Cependant, alors que tout rapproche les fonctionnaires des autres travailleurs, un écart subsiste au point où leurs soucis sont les plus profonds et leur susceptibilité la plus vive : c'est le domaine des rémunérations. Il est à souhaiter qu'une évolution de l'opinion publique permette d'établir un jour l'équilibre entre les rémunérations publiques et privées.

L'ajustement mutuel des secteurs publics et privés recèle des conséquences auxquelles l'administration se doit de prendre garde. Il en résulte que pour bien des fonctionnaires, même haut placés, la psychologie s'est transformée. Assimilés aux autres salariés, ils réagissent comme tels et le sens du service public a fait place chez eux à la simple conscience professionnelle. Le particularisme de la fonction publique s'est mué en un corporatisme étroit, conservateur des droits acquis. D'autre part, la fonction publique perdant peu à peu son caractère propre, les gouvernements ont tendance à considérer les fonctionnaires comme des employés plutôt que comme des collaborateurs. Sans vouloir rien exagérer, on peut craindre que cette optique n'éloigne peu à peu l'un de l'autre administration et pouvoirs publics. On peut y voir aussi l'origine de nombre d'évasions, bien plus que la faiblesse de traitements.

L'évolution du salariat, en ce sens que les statuts privés et publics se rapprochent toujours plus les uns des autres, est un phénomène qui s'est insensiblement développé. Déjà en 1933, Staïnof, dans son étude sur *Le fonctionnaire*, notait que l'immixtion de l'Etat et sa politique sociale avaient amené à rapprocher par certains côtés la situation de l'ouvrier de celle du fonctionnaire. Et il relevait que « par certains côtés donc, surtout extérieurement, les régimes, d'une part des fonctionnaires, et d'autre part des ouvriers, peuvent présenter certaines similitudes qui, surtout avec le progrès de la législation sociale d'une part et le besoin de rationalisation de services publics de l'autre, pourraient augmenter dans l'avenir ». Néanmoins, il était d'avis que par leur nature juridique, leur but, l'esprit qui les animait ces deux régimes resteraient cependant différents.

IV. MÉTHODES DE TRAVAIL

On est conduit à remarquer que le progrès technique s'est traduit par une amélioration de la productivité, sensible dans le secteur primaire, l'agriculture, très importante dans le secondaire, l'industrie, très faible dans le secteur tertiaire. De cette constatation fondamentale découlent une série de conséquences et notamment le gonflement progressif du secteur des services. Une telle analyse nécessite cependant d'être présentée avec toutes les nuances nécessaires, sinon on pourrait croire que les progrès de productivité que l'on peut réaliser dans le secteur administratif sont si faibles, qu'il ne vaut pas la peine d'y consacrer de grands efforts. En premier lieu, comme le signale G. Ardant dans son ouvrage *Technique de l'Etat* (Paris, 1953), on doit remarquer que si le secteur des activités tertiaires est destiné à s'accroître, c'est du côté de ce secteur que, de plus en plus, on devra chercher à réaliser une amélioration de la productivité humaine. D'ores et déjà, l'ampleur du domaine confié aux pouvoirs publics, l'accroissement du nombre des fonctionnaires, fait de la recherche de la plus grande productivité des entreprises et des services publics un des travaux qui doivent être les plus fructueux.

Le problème de la gestion économique des pouvoirs publics est posé depuis longtemps. Mais le seul fait de donner sa complète signification à la productivité des entreprises et des services publics conduit à reconnaître la diversité des facteurs dont dépend la réforme de l'administration. Elle est subordonnée à la réforme des méthodes, des structures, des missions et du statut de l'administration. Les principes généraux de réforme sont valables pour toutes les branches du secteur public. Dans tous les cas, il s'agit de substituer aux constructions qui ont pour principal titre leur ancienneté ou leur conformité avec certaines tendances de la nature humaine, voire avec certains objectifs des systèmes du passé, une construction inspirée du raisonnement et de l'expérience, orientée dans l'ensemble comme dans les détails vers la recherche de l'efficacité, c'est-à-dire vers la satisfaction du plus grand nombre et le progrès de la condition de l'homme. Toutefois, malgré leur analogie, les problèmes de productivité se posent en termes sensiblement différents dans les secteurs privé ou public. Le seul fait que dans le premier cas le consommateur porte directement témoignage de leur utilité suffit à justifier cette distinction.

Lorsqu'on recherche les causes des défauts de méthode qui affectent la gestion

des affaires publiques, c'est en considérant l'insuffisance de programme que l'on est le plus tenté de rechercher l'explication politique et de s'en contenter. La dépendance d'une assemblée élue n'encourage pas à la préparation de réformes profondes qui, toutes, peuvent mécontenter à court terme, même si elles donnent satisfaction à longue échéance. Le régime parlementaire ne permet pas non plus cette concentration des attributions essentielles entre une seule main, condition d'une coordination de tous les efforts. Cependant, si l'on envisage le résultat final, on est obligé de constater que, sur le plan de l'efficacité, des dictatures se sont révélées inférieures à des démocraties. On doit donc se demander si certains défauts de méthode ne sont pas la conséquence d'autres phénomènes de caractère administratif ou de caractère psychologique.

D'une façon générale, le système administratif est plus rigoureux pour celui qui commet une petite erreur dans le travail quotidien que pour celui qui commet une lourde faute dans l'établissement d'un programme. Le péché par action est plus lourdement sanctionné que le péché par omission. Beaucoup de fonctionnaires, si on les interroge sur les motifs de l'insuffisance du travail de réflexion et sur l'absence d'un programme à long terme mûrement élaboré, invoqueront les affaires courantes et l'insuffisance du personnel nécessaire pour les résoudre. Lorsque des économies sont imposées à un service, ce sont généralement les fonctionnaires chargés des fonctions d'étude et de synthèse qui sont atteints les premiers. D'ailleurs, la responsabilité de l'absence de programme est difficile à définir. Le fonctionnaire a tendance à croire qu'il appartient à l'homme politique de lui donner toutes les directives, l'homme politique qu'il appartient au fonctionnaire de les élaborer, et il peut arriver que chacun d'eux se repose sur l'autre du soin de prévoir et de coordonner. A cet égard, il faut reconnaître que la spécialisation et la création d'administrations nouvelles constituent une des causes importantes de l'insuffisante cohérence de l'action publique. Il vient s'y ajouter un facteur psychologique. Pour le fonctionnaire, liquider du travail courant c'est se donner le sentiment de l'efficacité, réfléchir c'est perdre son temps. Et pourtant, il faut reconnaître que la réflexion constitue un travail plus difficile et plus fatiguant que le travail d'exécution qui tend à devenir machinal, qui permet à la pensée de s'accrocher à une donnée de base. Mais la difficulté provient aussi de la nature des problèmes à résoudre. La complexité des faits dont dépend l'efficacité de l'action publique rend à la fois la prévision et l'établissement de programmes plus délicats et plus incertains. Considérant qu'il suffit de l'oubli d'un seul facteur pour rendre inexact le jugement le plus attentif, le fonctionnaire et même l'homme politique ont tendance à croire qu'il vaut mieux renoncer à connaître l'inconnaissable, et qu'après tout résoudre les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent n'est peut-être pas la solution la plus mauvaise. En outre, réfléchir à l'établissement d'un programme conduit inévitablement à prévoir certaines décisions difficiles à faire accepter. Se pencher sur les lacunes d'un service ou d'un règlement conduit à en proposer la modification, c'est-à-dire des mesures qui heurtent les habitudes ou les intérêts. Mais comme il n'est pas possible d'éviter les décisions qui engagent l'avenir, l'obligation d'établir des programmes constitue donc une technique intellectuelle qui peut soutenir l'action publique, au même titre que les principes de la logique formelle et les règles de la méthode scientifique peuvent soutenir la recherche de la vérité.

Selon Ardant, la mesure du rendement des services publics semble devoir être considérée comme une condition de l'amélioration de la productivité de la gestion des pouvoirs publics, entendue dans son sens le plus large. Il n'y a pas lieu de s'en étonner si l'on considère que la mesure du rendement constitue la transposition dans le domaine de l'action d'un des traits essentiels de la méthode des sciences, l'emploi du calcul et de la balance, la substitution des lois quantitatives aux lois qualitatives. Une autre technique préconisée par Ardant est la codification permanente, afin de faire apparaître les décisions des pouvoirs publics qui ne sont pas en harmonie les unes avec les autres. Elle oblige l'administration à réfléchir davantage avant de légiférer ou de réglementer. Elle constitue la transposition dans le domaine de l'action publique du principe de la non-contradiction. En outre, il convient également d'inscrire parmi les méthodes propres aux services publics la recherche organisée des simplificateurs, la lutte systématique contre les formalités inutiles, en vue de permettre aux fonctionnaires de remplir leur mission de la façon la plus productive possible.

Il est paradoxal de constater que tout plan de rationalisation de l'administration, toujours si ardemment réclamé, n'est agréable à personne, dès qu'il doit être mis en pratique. Pour l'apprécier, il faut que les fonctionnaires surmontent les ennuis du changement et la crainte des réductions de personnel, que les usagers acceptent la diminution de certaines commodités trop onéreuses, que les hommes politiques ne s'effrayent pas trop de certaines réactions locales. Les uns et les autres peuvent y parvenir. Les fonctionnaires doivent se rendre compte de l'amélioration de situation qui doit, en définitive, résulter d'un meilleur rendement des services et, surtout, l'ensemble de la collectivité doit faire l'effort de comprendre que son niveau de vie dépend de l'efficacité des services publics. En fait, un double travail est nécessaire. Il convient d'abord de définir une structure rationnelle de l'administration. Elle doit résulter d'études sérieuses, de la considération de statistiques, de l'établissement de tableaux de rendement, de l'analyse des travaux élémentaires. Il s'agit d'un travail de caractère scientifique. Le plan ainsi établi, il s'agit de l'appliquer et avant tout de procéder à un travail d'information des exécutants, des usagers et du grand public, sinon les malentendus et l'incompréhension risquent d'attirer maintes difficultés.

Dans son étude *Organisation et méthodes dans l'administration publique* (Paris, 1961), Baratin est d'avis que plus l'organisation prend sa place dans la science administrative, plus elle s'éloigne de son origine, car elle est née du besoin d'accroître la production des ateliers. Etant passée dans l'administration, l'analyse, cette méthode de connaissance des faits, tend à devenir un élément essentiel, capable de révéler la structure des circuits, opération préalable à toute réforme. Actuellement, l'organisation est seule en mesure, puisque c'est sa fonction même, de fournir cette analyse des circuits, véritable photographie des faits administratifs. Or l'administration se présente comme un organe qui transforme l'information. Celle-ci circule de bas en haut, pour indiquer les possibilités, et de haut en bas sous forme d'ordres à exécuter. Ces deux mouvements sont d'ailleurs accompagnés de manière permanente par des rétroactions venant de certaines parties de l'organisme et agissant sur d'autres. On comprend ainsi que l'ensemble de cette machinerie traitant de l'information relève dans sa totalité de la cybernétique, science des systèmes asservis qui s'intéresse aux mouvements d'action et de rétroaction et à la recherche d'une relative stabilité des systèmes complexes, mécaniques, biologiques ou sociaux. L'organisation administrative

peut fournir à la cybernétique l'analyse des faits administratifs élémentaires et la cybernétique à son tour peut suggérer des concepts et des modèles à l'organisation. Quand la décision à prendre est complexe et qu'elle se situe à un échelon très élevé, elle comporte de nombreuses variables, et dans ce cas on peut faire appel à la recherche opérationnelle. L'organisation administrative peut fournir à cette dernière l'analyse de certaines de ces variables, si elles sont du domaine de l'administration. Même quand le problème posé dépend de phénomènes aléatoires, l'organisation administrative peut encore fournir des faits chiffrés grâce à l'analyse. Ainsi, chaque fois que la recherche opérationnelle peut être sollicitée pour la détermination d'une solution optimum à un problème, elle peut faire appel à l'organisation administrative pour lui demander certaines données de base indispensables, au même titre qu'elle s'adresse à d'autres sciences, à la statistique et aux mathématiques. Inversement certains problèmes d'organisation administrative peuvent être étudiés à la lumière de certaines méthodes de la recherche opérationnelle.

---

[1] R. Grégoire, *La fonction publique*, préface de Camu, Paris 1954.
[2] R. Grégoire, *La fonction publique*, Paris 1954.
[3] B. Gournay, *L'administration*, Paris 1962.
[4] Pelet, *Opinions de Napoléon*, Paris 1833.