

Extrait de la *Revue Internationale des Sciences administratives*,  
année 1933, n° 4. — Rédaction: avenue Victor Jacobs, 68, Bruxelles.

## L'Organisation scientifique du Travail dans l'Administration publique <sup>(1)</sup>

PAR

Zoltán MAGYARY,

Professeur à l'Université de Budapest.

Directeur de l'Institut Hongrois des Sciences Administratives.

### I.

La science se trouve aujourd'hui dans une situation difficile en face du problème de l'administration publique. Ceux qui s'occupent du travail scientifique relatif à l'administration publique, se divisent en plusieurs groupes dont chacun s'arroge le privilège d'expliquer, d'une manière suffisante, les phénomènes de l'administration publique ou, tout au moins, se croit obligé de leur donner un système indépendant. Mais, dominés par leurs points de départ, leurs principes et leurs méthodes, ils ne peuvent échapper à une certaine limitation. Cela signifie qu'ils sont tous également légitimes et en même temps, qu'aucune de ces explications n'est satisfaisante. Les tendances les plus importantes qui s'y font remarquer, sont les suivantes:

1. L'école du droit *administratif*. La réalisation de l'Etat où l'administration est régie par le droit (Rechtsstaat) fut une grande conquête du XIX<sup>e</sup> siècle; le résultat en fut le développement du droit administratif. L'administration publique passa du régime de l'arbitraire, sous l'emprise du droit. Avant d'arriver à la victoire, la conception de cet Etat mit plus d'un demi-siècle à se fixer aussi bien dans la vie politique que dans la littérature scientifique, avec cette conséquence que l'administration publique a constamment pris soin d'observer scrupuleusement les règles de l'ordre juridique et de respecter soigneusement les droits individuels. L'inviolabilité de ces droits est garantie par les voies de recours, par le tribunal administratif et en partie par la juridiction ordinaire. La critique à laquelle l'administration publique est la plus sensible

(1) Rapport présenté au V<sup>e</sup> Congrès international des Sciences administratives (Vienne, juin 1933).



consiste à dire qu'elle s'est rendue coupable d'une violation de droit.

2. Mais, d'autre part, l'administration publique a son aspect technique. Ceci pose les problèmes de l'organisation appropriée et du fonctionnement économique et efficace de l'administration publique. Dans ce domaine, le plus grand mérite revient à la théorie de l'administration publique (*Verwaltungslehre*) ayant pour principal représentant Lorenz von Stein. En ce qui concerne les deux sciences: théorie de l'administration et droit administratif, la première s'est vue largement dépassée par la seconde depuis la mort de von Stein. Nous pourrions même constater une hypertrophie dans la partie des sciences administratives occupée par le droit administratif. Les gens qui ont vécu dans l'administration publique et qui sont habitués à réfléchir à ses problèmes ont senti et connu ce manque de proportion, qui venait non pas du fait que le droit avait atteint un état de floraison excessive, mais de ce que les autres parties de la science administrative n'avaient pas progressé. Au cours de ces dernières années, et surtout depuis la guerre, l'administration publique a été caractérisée par un état général de dépression, un manque de confiance en soi-même et un grand découragement, bien que la « *Verwaltungslehre* » de Lorenz von Stein fût venue à temps pour satisfaire chacun, et que sa théorie eût même fécondé la pratique.

La cause de ce malaise doit être cherchée sans doute dans le vieillissement de la théorie de l'administration. La lumière qui suffit pour éclairer une chambre ne suffit pas pour une place publique. Pour y voir clair, nous avons besoin aujourd'hui d'un foyer lumineux beaucoup plus puissant. Aujourd'hui encore, tout ce que la théorie de l'administration nous a dit et enseigné continue d'être juste mais ne nous satisfait plus. C'est qu'au cours du dernier demi-siècle, l'administration s'est considérablement développée tant en ce qui concerne son étendue qu'en ce qui regarde ses attributions. Le public, le citoyen, le contribuable, ont en face de l'administration publique des prétentions qui dépassent l'ancienne mesure de la légalité. De nos jours, à côté de la légalité, aux yeux des citoyens et des contribuables, il importe aussi que l'administration publique soit efficace et fonctionne avec le maximum d'économie. Sous ce rapport, la principale difficulté consiste en ce qu'il est difficile de fixer le degré d'efficacité auquel peut atteindre l'administration publique. Il est évident qu'il y a de grandes différences entre les administrations existantes et les différents rouages des administrations,

mais nous ne connaissons que très peu de méthodes pour constater objectivement les rapports de valeur entre les uns et les autres. Tandis que sur le terrain du droit administratif, pour la constatation des carences de l'administration, les recours et le contentieux administratif représentent une voie sûre et opportune, *il n'existe ni garantie ni méthode analogues pour le contrôle de la technique de l'administration publique*. A l'époque de la formation de la *Verwaltungslehre* pareil besoin ne s'était pas manifesté avec cette intensité.

Par contre, le développement de la *rationalisation* (scientifique management — organisation scientifique du travail) depuis le commencement du siècle actuel, sur le terrain de la vie économique, en dehors de l'administration publique, constitue un événement très important. Elle s'efforce de fixer au sein de l'exploitation économique le degré d'économie et d'efficacité, et d'indiquer le chemin qui conduit à une intensification du rendement. Le développement des grandes exploitations économiques a donné à ces problèmes une importance telle qu'un parallèle a pu s'établir entre elles et l'administration publique. Il est facile de comprendre que les résultats de la rationalisation de la vie économique aient pu influencer la solution des problèmes, récemment découverts, de l'administration publique. La *rationalisation* est devenue un besoin élémentaire et immédiat de l'administration publique. Toutefois, les problèmes de l'administration publique diffèrent de ceux de l'administration de la vie économique. Le caractère juridique de l'administration publique modifie profondément les problèmes techniques. Toutefois, les problèmes de la rationalisation de l'administration, que ce soit dans une entreprise économique ou dans l'administration publique elle-même, ne relèvent pas du droit mais avant tout de la technique. Aussi, l'examen de ces problèmes a-t-il lieu en partant sur de nouvelles voies, et par l'intermédiaire d'hommes et d'organismes qui diffèrent de l'école du droit administratif.

Cette évolution indépendante a d'ailleurs été considérablement favorisée par le fait que dans plusieurs pays, mais surtout aux Etats-Unis, d'où est parti le mouvement de rationalisation, l'enseignement universitaire des sciences politiques n'est pas donné à la Faculté de Droit mais à la Faculté de Philosophie. C'est ce qui semble assurer l'indépendance et la séparation d'avec les points de vue juridiques, ainsi que la réalisation, désirable en soi, d'autres points de vue.

En dehors des Facultés des Sciences Politiques, on a vu naître, au cours des 25 dernières années, sous la forme d'*Instituts de*



recherches administratives, de nouveaux organismes d'une grande importance, en ce qui concerne l'application du *Scientific Management* à l'administration publique. Ceux-ci se trouvent pour la plupart aux Etats-Unis d'Amérique. Le premier de ces organismes, le *National Institute of Public Administration* a été fondé à New-York en 1907, mais à l'heure actuelle il en existe, en Amérique, une centaine. Des instituts similaires ont été créés également dans plusieurs pays d'Europe. Les instituts américains, outre leur nombre, se distinguent encore par le type particulier qu'ils représentent. Etant donnée la vie sociale américaine et l'organisation particulière de l'administration publique, ces instituts ont commencé par s'occuper tout d'abord des problèmes de l'administration locale (communes et villes), puis des arrondissements (county), et enfin des différents Etats, car en vertu de l'autonomie (le *home rule*), il se produit de nombreuses variantes dans l'organisation et toute une série de degrés dans l'économie et l'efficacité de l'administration publique. Mais comme ces variantes se sont produites dans le sein d'une même nation, lorsqu'on cherche à établir un parallèle entre elles, on ne voit apparaître que des différences objectives, et l'on n'a pas à considérer des différences de nation et de race telles qu'elles sont inévitables en Europe, divisée en tant de pays et de nations. Dès lors, l'administration américaine nous offre une excellente occasion d'appliquer l'idée fondamentale de *Taylor*: l'examen précis des différentes solutions de la même question, et par ce moyen, la détermination scientifique du meilleur critérium de solution. Je crois que cette circonstance a joué un rôle décisif dans la naissance du *scientific management* dans l'administration publique. Le point de départ du *Scientific Management* est, dans le domaine de l'administration publique la recherche des faits (fact finding), et de tous les facteurs relatifs aux rouages de l'administration publique ainsi qu'aux rapports entre l'administration et le public. La conséquence qui en découle reste en relation avec les faits. De cette manière, il remplace les opinions personnelles, d'ailleurs toujours arbitraires et versatiles, par des propositions scientifiques et par des résultats objectifs édifiés par la méthode inductive à l'aide de faits, d'après un système analogue à celui des sciences naturelles. C'est pourquoi on a le droit de dire que ce dont il s'agit ici n'est rien moins que d'élever l'administration publique du niveau du dilettantisme à un niveau scientifique.

3. Le point de vue de ceux qui s'occupent de droit administratif et de ceux qui s'occupent de la théorie de l'administration

est également juste. Tous deux s'efforcent d'examiner et d'expliquer, en se basant sur les principes, le point de vue scientifique de l'administration. En face d'eux, en face des hommes de science, il y a le point de vue des *hommes de la pratique*, des facteurs responsables de l'administration devant qui les problèmes ne se présentent ni dans la pureté d'un principe scientifique ni, en général, dans la quantité ou à l'heure qu'il leur aurait plu de fixer. Par nécessité même, les points de vue de la théorie et de la pratique présentent un écart sensible, mais il est regrettable qu'il existe fréquemment entre eux une scission. Il est étonnant de voir que les employés de l'administration publique qui possèdent une éducation universitaire, après avoir fini leurs études, rompent, avec tant de facilité, les liens qui les attachent à la science. Le danger qui menace l'administration publique, c'est que leur travail devienne une pure routine. La grande tentation du pouvoir, c'est que l'autorité juge bon ce qui est conforme à sa propre volonté parce qu'il dispose des moyens de la réaliser. Il en résulte souvent une diminution du sens critique et l'oubli de la nécessité du progrès. Dans l'administration publique, il y a beaucoup de travaux en séries qui se répètent et qui favorisent aussi l'esprit de routine. Or, la routine, de par sa nature même, s'épuise continuellement, sans savoir se renouveler. Seule la science est capable de donner à l'administration publique une renaissance sous forme de nouvelles perspectives.

Cependant, il faut reconnaître que la science ignore très souvent les problèmes les plus urgents de la pratique. Le choix d'un problème scientifique est souvent accidentel ou périphérique et, par conséquent, ne touche pas à la solution des questions fondamentales, ou ne répond pas à des questions absorbant tellement les gens de l'administration que, sans cette solution, la route est barrée aux autres questions. A ce point de vue donc, la science est responsable du fait que les praticiens ne peuvent pas compter sur elle, ne s'y rattachent pas, se montrent pleins de méfiance à son égard et, ce qui est encore pis, la méprisent souvent. Il faut aussi tenir compte du fait que dans beaucoup de pays, on voit des savants et des professeurs, spécialisés dans l'administration publique, arriver à leur chaire après une carrière en partie purement scientifique, après avoir été assistants ou chargés de cours, mais sans avoir aucune connaissance de l'administration interne avec ses problèmes et sa dynamique.

4. Aussi légitime que le double parallélisme dont nous avons parlé tout à l'heure — parallélisme entre le droit administratif



et la théorie de l'administration d'une part, et les sciences administratives et la pratique administrative d'autre part — est la différence d'orientation entre l'Europe et l'Amérique, en ce qui concerne les recherches administratives. Les conditions diffèrent complètement dans les deux continents. L'Europe est formée d'Etats de nationalités et d'organisations diverses, alors que les Etats-Unis de l'Amérique du Nord constituent une seule et grande confédération. En Europe, ce qui s'affirme, c'est la direction individualiste, en Amérique c'est l'effort vers la fusion. Tandis que, en Europe, la différenciation sociale et la force de la tradition historique sont des facteurs importants, en Amérique, les masses peuvent se développer sans entrave dans une société à l'esprit plus libre et dans une atmosphère plus démocratique. Ces profondes divergences, dont le développement et le maintien sont dus en partie à l'éloignement géographique, se manifestent dans les organismes de l'Etat et de l'administration publique ainsi que dans les notions scientifiques qui s'y rapportent. Une grande partie des savants américains ne sont pas à même de connaître l'Europe et les savants européens encore moins peut-être l'Amérique. De cette façon, leur opinion se développe dans un sens opposé. Pourtant, il est beaucoup de problèmes administratifs qui sont communs à ces deux groupes (les prestations publiques, la répartition territoriale, l'autonomie, le local government, l'Office Management, la direction, et récemment les exploitations publiques, etc...). Ils pourraient beaucoup apprendre les uns des autres, et l'examen des conditions et des problèmes différents serait d'un grand profit pour chacun d'eux.

5. L'administration publique repose aujourd'hui, dans tous les pays, principalement sur un corps de fonctionnaires de carrière ayant reçu une instruction professionnelle et objectifs (indépendants du point de vue des partis), sur ce qu'on nomme *la bureaucratie*. En Angleterre et en Amérique, on assiste graduellement depuis cinquante ans, et avec une particulière rapidité depuis la guerre, au développement de la bureaucratie. Il est hors de doute qu'il existe des différences essentielles, du point de vue de l'organisation et de l'esprit de la bureaucratie, entre les Etats du continent européen d'une part, et les deux Etats anglo-saxons de l'autre, car dans ces derniers, l'exploitation économique, à la suite de la révolution industrielle du XIX<sup>e</sup> siècle, s'est développée avant la bureaucratie administrative, de sorte que ces pays ayant une large pratique des notions économiques, en ont imprimé la marque à leur bureaucratie. Par contre, les bureaucraties actuelles du continent européen

datant d'au moins 150 à 200 ans, possédaient déjà des traditions fixes et des organismes en plein développement, à l'époque de la naissance de la grande exploitation économique et, par conséquent ont opposé, sinon un refus catégorique, du moins la force d'inertie et certain scepticisme à l'égard d'un système historique, à l'égard du « Scientific Management » qui s'est développé dans la grande exploitation économique. C'est pourquoi, celui qui a l'occasion, grâce à une expérience personnelle, de faire la comparaison entre ces deux sortes de conception (c'est-à-dire de la bureaucratie continentale et de la bureaucratie anglo-saxonne), ne peut manquer d'en apercevoir les différences et d'en tirer un large profit.

## II.

Les différents points de vue que je viens d'exposer sont légitimes, mais comme je l'ai déjà signalé au commencement de cette conférence, ils ne permettent pas, à cause de leur limitation, d'arriver à une solution satisfaisante.

Ces points de vue doivent être conciliés et mis en harmonie pour en faire la synthèse. En menant à bien cette tâche, on ne pourra manquer de remarquer les défauts du système, c'est-à-dire les lacunes des recherches scientifiques et toutes les questions de détail qui sont l'une à l'égard de l'autre en un état d'interdépendance.

Qu'on me permette, en présentant les travaux de l'*Institut hongrois des Sciences administratives*, d'aller jusqu'aux conclusions qui, par la méthode inductive si caractéristique pour le Scientific Management, servent à désigner les problèmes centraux de la recherche scientifique relative à l'administration publique. L'*Institut hongrois des Sciences administratives* a été créé en 1931, au sein de la plus grande et de la plus ancienne université du pays: l'Université Royale hongroise Pierre Pázmány à Budapest. Son directeur, et en même temps professeur titulaire du droit administratif, a passé vingt années dans l'administration publique.

Le programme de l'*Institut des Sciences Administratives* s'étend à tout le domaine des sciences administratives; il comprend également la théorie de l'administration, le droit administratif et la rationalisation administrative.

Les membres de l'*Institut* sont des postgradués; certains d'entre eux sont employés de l'administration publique. Dès ses débuts, l'*Institut* a choisi ses problèmes en parfaite connaissance



des besoins pratiques de l'administration publique, problèmes qu'il examine, par la méthode inductive, en partant d'une investigation soigneuse des faits de l'administration publique.

Le traité de Trianon a placé l'administration publique hongroise dans une situation tellement nouvelle qu'elle a fait surgir quantité de problèmes tout à fait appropriés à la recherche scientifique.

Par suite de ce traité, le pays a perdu 67 % de son territoire et 60 % de ses habitants. Le nombre des habitants de la Hongrie est actuellement de 8.688.000 et la superficie de son territoire de 93.073 kilomètres carrés. Le démembrement du pays a profondément affecté l'organisation de l'administration publique. Des 63 départements que comptait la Hongrie avant la guerre, il n'en reste plus que 25 actuellement, parmi lesquels 8 seulement n'ont vu aucune modification apportée à leurs frontières. Les Etats qui lui ont succédé ont chassé la plus grande partie des fonctionnaires publics hongrois et, malgré son amoindrissement, la Hongrie s'est vue obligée de les accueillir et de les caser. Cette augmentation artificielle du nombre des employés a eu pour conséquence inévitable la mise à la retraite prématurée ou le licenciement d'un grand nombre de ces agents dûment nommés, et cette mesure extraordinaire a profondément atteint le statut et l'esprit de corps des fonctionnaires. La situation difficile dans laquelle se trouvaient les finances publiques a obligé l'Etat, les départements et les autorités locales, à pratiquer une économie des plus sévères. Il a fallu à maintes reprises réduire le budget de l'Etat, des municipalités et des communes, non seulement en ce qui concerne les traitements du personnel, mais encore en ce qui regarde toutes les autres dépenses en général. Le Gouvernement lui-même, puis le Parlement, et enfin un organisme spécial dénommé Comité d'Economie, composé de membres des deux Chambres et d'experts appartenant à l'administration publique, ont pratiqué des réductions successives dans les dépenses. Mais d'autre part, la continuation de la crise économique a fait naître l'idée que le but ne pouvait être atteint par la méthode négative et simpliste consistant dans la réduction des émoluments et la suppression des institutions, mais plutôt grâce à un perfectionnement positif, à une augmentation de rendement de l'administration. Celle-ci a besoin d'être réorganisée d'après des principes scientifiques, ce qui exige une sérieuse et profonde préparation. C'est ce qui amena le gouvernement hongrois à nommer, en 1931, en qualité de *Commissaire du Gouvernement* pour la préparation

de la rationalisation de l'administration publique, le professeur de droit administratif à l'Université de Budapest.

Le décret gouvernemental (n° 370/1931. M. E.) relatif à cette nomination fixait comme suit les attributions du Commissaire du Gouvernement. Il avait le droit d'examiner le fonctionnement de toutes les autorités, de tous les bureaux et de toutes les entreprises publiques aussi bien de l'Etat que des municipalités et communes; de se procurer tous renseignements nécessaires en vue de formuler des propositions relatives aux réformes à entreprendre. Il devait, avec l'aide d'employés choisis par lui et travaillant sous sa direction, faire des constatations détaillées relatives à l'état de l'administration publique, et élaborer lui-même des projets au cas où ceux-ci ne pouvaient être préparés par les ministères. Il devait veiller avec soin à la manière dont les réformes étaient réalisées, en se préoccupant surtout de la question de savoir s'il ne fallait pas prendre des mesures particulières pour la formation ou l'éducation pratique de certaines catégories d'employés. Il dépendait directement du Président du Conseil et pouvait présenter personnellement ses propositions à la séance du Conseil des Ministres.

Le Commissaire du Gouvernement a travaillé à cette œuvre pendant deux ans. Entretemps, des changements de gouvernement s'étaient produits, qui sans arrêter l'œuvre entreprise, n'ont pourtant pas été sans effet sur les conditions de sa réalisation. Le Commissaire du Gouvernement a donné sa démission en mars 1933, au moment où il avait dépassé le stade de la préparation de la rationalisation, tandis que le nouveau gouvernement en inscrivait le commencement à son programme.

Les fonctions de Commissaire du Gouvernement ont permis au directeur de l'Institut des Sciences Administratives de jeter un profond regard, non seulement sur la vie et sur les connexions de l'administration publique, mais aussi, grâce à son contact immédiat avec le président du conseil, sur les problèmes de la direction centrale du vaste appareil administratif. Il a été ainsi en mesure de recueillir des observations comme peu d'instituts administratifs sont à même de le faire. Ces expériences ne cessèrent pas d'exercer un effet utile sur l'activité de l'Institut, travail qui fut largement facilité également par le fait que la *Fondation Rockefeller* fit au directeur de l'Institut l'honneur de l'inviter, en tant que Visiting Professor, à venir étudier, de novembre 1932 à février 1933, les problèmes de l'administration publique et du gouvernement aux Etats-Unis d'Amérique.

Une constatation des données appelée par les Américains *fact*



*finding survey* et qui rend également accessibles à l'examen toutes les parties de l'administration publique dont autrement les détails seuls peuvent être étudiés, a servi de point de départ à la rationalisation de l'administration publique. L'œuvre a paru sous la forme d'un gros volume de 800 pages intitulé: *Tableau Synoptique de l'Administration Publique en Hongrie* (1). Cet ouvrage visait, en premier lieu, à donner un tableau sommaire des différents organes de l'administration publique; en second lieu, à énumérer aussi complètement que possible les affaires qui sont du ressort de chaque organe, et ainsi à servir de base aux constatations futures. La solution de ce double problème a produit une œuvre qui rend possible la création d'un tableau, également concret et complet dans ses détails, de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique, sans lequel on ne peut concevoir ni travail d'organisation, ni responsabilité dans la direction. Qu'il s'agisse des autres pays ou du nôtre, on n'avait jamais complètement examiné jusqu'alors l'administration publique dans son ensemble, y compris non seulement l'administration de l'Etat, mais aussi l'administration décentralisée.

Nous avons opéré notre travail en inscrivant sur des fiches chaque affaire dont s'occupe l'administration, afin de montrer comment elle débute, quelle voie elle suit, où elle se termine, et enfin quelle est la base juridique de toute la procédure. Chaque ministère a effectué l'enregistrement de toutes les affaires des organes de l'administration publique ainsi que leurs instances inférieures, moyennes et supérieures, ce qui a nécessité la confection de près de 13.000 fiches. Après élimination des fiches provenant, soit de plusieurs côtés à la fois, soit en partie de tous les ministères, il est resté 9.850 affaires qui ont été publiées dans un ordre systématique.

Il n'y avait à cette œuvre aucun précédent. Or, on sait que toute œuvre qui inaugure un procédé nouveau, présente des difficultés et des faiblesses augmentant en proportion géométrique de l'importance de l'entreprise. Cette publication contient elle aussi des défauts et des lacunes. Le labyrinthe de l'administration publique rend ceux-ci inévitables. Mais en ce qui con-

(1) A magyar közigazgatásokról. Közigazgatásunk ügyei és eljárásai. A m. kir. miniszterelnök ur elé terjeszti MAGYARY ZOLTAN. Budapest, 1932, M. kir. állami Nyomda, — avec un résumé en anglais: Synopsis of the Public Administration of Hungary. Work and executive organs of our public administration. Compiled and submitted to the Prime Minister of Hungary by ZOLTAN MAGYARY.

cerne le système adopté, il est presque certain que celui-ci est parfaitement approprié à un futur développement et à une cristallisation plus complète. Jusqu'alors, les spécialistes des questions administratives ne possédaient, pour autant que je sache, ni en hongrois, ni en aucune autre langue, un ouvrage qui pût leur donner une idée, à la fois juste et complète, du fonctionnement de l'administration. C'est pourquoi, lorsqu'il s'aventurait sur ce terrain, dépourvu de connaissances suffisantes des faits, le chercheur en était réduit en partie à la spéculation. D'autre part, les chefs et les membres du gouvernement sentaient forcément l'absence d'une œuvre qui pût leur apprendre le travail qui s'opère dans l'administration publique et, en particulier, dans chaque branche de l'administration dirigée par eux.

Dans le système adopté, les affaires particulières et les affaires générales de l'administration se trouvent séparées. Les raisons de cette séparation qui introduit sciemment, un nouveau point de vue dans la systématisation, sont les suivantes. Lorsque les ministères eurent inscrit sur les fiches toutes les affaires qui leur étaient soumises, et que nous eûmes classé les quelques 13.000 fiches, il nous fut permis de constater que les mêmes affaires se rencontraient parfois dans le ressort de plusieurs ministères. Bien plus, les règles juridiques, suivies pour traiter ces affaires étaient identiques, par exemple: la loi sur la comptabilité (1897: XX); la loi sur les qualifications des fonctionnaires (1883: I); la loi sur le contentieux administratif (1929: XXX), etc... Une vue d'ensemble de l'administration, ce en quoi consistait au fond le but principal de l'ouvrage, aurait été rendue très difficile s'il avait fallu répéter tout cela pour chaque portefeuille.

Ce qui s'est révélé également, c'est qu'en dehors des cas où une même fonction est soumise à des règles uniformes dans tout le domaine de l'administration, il en est d'autres où la même fonction est régie par des règles différentes, selon les départements. Il est particulièrement nécessaire, pour dresser un tableau d'ensemble de l'administration publique, de placer les unes à côté des autres ces différentes variantes pour mieux faire apparaître, soit ce qu'il y a de caractéristique dans cette diversité de réglementation, et ce qui la motive, soit le caractère immotivé de ces variations.

On peut établir enfin qu'il existe dans l'administration publique certaines attributions qui de par leur caractère général même, ne peuvent être réparties entre les différentes sphères d'activité des ministres, tel la juridiction administrative, le tri-



bunal des conflits, la fonction de rationalisation de l'administration, et d'autres qui bien que spécialement dévolues à un ministre déterminé, doivent néanmoins être subordonnées au point de vue de l'ensemble de l'administration, par exemple le budget, le bilan, les statistiques.

Il a paru opportun de lier ensemble toutes ces fonctions. C'est pour cette raison que fut constitué le groupe des affaires de l'administration générale dont le système a été établi de la façon suivante:

1. Relations entre l'administration publique et les autres organes principaux de l'Etat.
2. Organisation scientifique (rationalisation) de l'administration publique.
3. Fonctionnaires.
  - a) Statut des fonctionnaires publics.
  - b) Affaires disciplinaires.
  - c) Questions relatives au traitement et à la retraite des fonctionnaires.
  - d) Formation des fonctionnaires.
  - e) Gestion des affaires. Règlement intérieur.
4. Codification. Application des règles juridiques.
5. Statistique de l'administration publique.
6. Budget.
  - a) Finances de l'Etat.
  - b) Finances des autonomies territoriales.
7. Contrôle financier.
  - a) Finances de l'Etat.
  - b) Finances des autonomies territoriales.
8. Comptabilité publique.
9. Administration du domaine public.
10. Acquisition du matériel et fournitures publiques.
11. Gestion administrative.
12. Procédure administrative.
13. Droit pénal administratif.
14. Contentieux administratif.
15. Tribunal des conflits.

Le groupe de l'administration générale précède logiquement les groupes des différents ministères, car dans les attributions de ceux-ci ne figurent point les affaires pouvant être comprises dans les cadres de l'administration générale.

Il est en effet certain que celles-ci diffèrent des affaires des administrations spéciales. Les affaires qui apparaissent dans

l'ouvrage appartiennent toutes à la vie pratique et ne sont pas les résidus d'une distillation théorique. L'effort accompli pour obtenir une vue d'ensemble des affaires de l'administration publique nous amène logiquement et nécessairement à séparer les affaires de l'administration générale de celles de l'administration spéciale, différenciation qui dans la pratique, est analogue à ce que W. F. Willoughby appelle *functional and house keeping or institutional activity* (1). Il est donc intéressant de montrer que ce travail, accompli en Hongrie, par la méthode inductive, et basé sur des données qui embrassent l'ensemble de l'administration, a apporté des résultats analogues aux constatations théoriques d'autres spécialistes.

En étudiant ce tableau synoptique, et en prenant en considération le développement historique de l'administration hongroise, on arrive à d'intéressantes constatations et à la découverte de corrélations méconnues jusqu'à présent.

a) Notre attention est attirée sur le fait, qu'en ce qui concerne la gestion des affaires, la procédure administrative, les acquisitions de matériel, etc., il existe plusieurs variantes par suite du développement historique de l'administration hongroise.

Faute d'une réglementation générale, chaque ministère règle différemment la question.

Cette constatation appelle l'attention sur le fait que l'administration publique possède des domaines où l'organisation scientifique du travail doit s'exercer. Le *Scientific Management* signifie la détermination de la meilleure parmi plusieurs variations ou possibilités, selon des critères scientifiques, et le principe de l'efficacité, l'emploi de la meilleure ou tout au moins d'une meilleure solution.

b) Cette diversité s'explique par le fait que de pareilles affaires touchent à l'ensemble de l'administration publique, ou tout au moins à plusieurs ressorts, et c'est ce qui justifie qu'elles appartiennent au cercle de ce qu'on appelle l'administration générale. En Hongrie par exemple, c'est le Ministère de l'Intérieur qui s'occupe des affaires propres aux fonctionnaires des autorités locales. En ce qui concerne les fonctionnaires d'Etat, c'est le plus souvent le Ministère des Finances qui règle leurs affaires dont le côté financier ne saurait être négligé. Mais, en ce qui concerne la compétence en cette matière, les autres ministères élèvent parfois certaines prétentions, et c'est la

(1) Principles of Public Administration. The Brookings Institution. Washington, 1927, p. 105.



raison pour laquelle aucun ministre ne se tient responsable de l'ensemble de la question. Ajoutons que chaque ministre, et même le ministre des Finances, examine la question du point de vue de son ressort particulier et que, de cette manière, personne ne représente le point de vue général de l'ensemble de l'administration publique.

e) L'administration publique hongroise ne possède aucun organe responsable de la gestion des affaires touchant à l'ensemble de l'administration publique. Théoriquement, c'est le Conseil des Ministres qui devrait se charger de concilier les points de vue des différents départements. Mais son fonctionnement est loin d'être parfait pour les raisons suivantes:

1. Il est impuissant parce qu'en supposant même qu'il soit capable d'assurer l'harmonie entre les ministères, il n'est pas apte, dans les cas où il est question d'unifier les actions qui ont leur point de départ dans ceux-ci, à faire valoir, de sa propre initiative, le point de vue de l'intégration. Cette thèse est bien illustrée dans une autre publication de l'Institut Hongrois des Sciences Administratives, intitulée: *Les bases territoriales de l'administration publique hongroise* (1). La division territoriale est excessivement compliquée; il n'en serait pas ainsi, si le Conseil des Ministres avait exercé activement ou avec succès son influence unificatrice. Et ce n'est pas là le seul exemple.

2. Le Président du Conseil n'étant que le « primus inter pares », il n'entre pas dans ses attributions de trancher les différends qui surgissent entre les départements. Ceci est du ressort du Conseil des Ministres. Le Président ne peut ni contrôler ni influencer le fonctionnement de certains ministères puisque les chefs de ceux-ci sont directement responsables devant le Parlement.

3. Le Conseil des Ministres est un corps politique dont les membres appartiennent au Parlement. Ceux-ci n'ont pas besoin d'être compétents en ce qui regarde l'administration, et en général ils ne le sont pas. Mais, même s'ils le sont, leur point de vue politique est toujours plus fort que leur point de vue administratif, surtout depuis que la majorité qui soutient le gouvernement est souvent formée de coalitions de partis. Ce n'est donc

(1) Administrative Boundaries and the Rationalisation of the Public Administration, By GYULA HANTOS. With introduction by Prof. Count P. TELEKI and Prof. Z. MAGYARY and with 56 maps. Printing Office Athenaeum. Budapest, 1932.

pas un individu compétent et responsable, mais un corps, et ce qui plus est, un corps composé de politiciens, qui remplit la fonction de *Chief Executive*. En mettant les choses au mieux, chaque ministre est spécialisé dans les questions de son propre ressort. Dans ce cas aussi, au Conseil des Ministres, ce sont les membres qui s'entendent aux affaires des autres départements qui obtiennent la majorité des voix. Le président du conseil est ou bien chef d'un département, ou bien est absorbé par la politique générale et, de cette manière, il n'y a pas, même dans un cabinet modèle, de représentant de l'administration générale. Naturellement je n'entends pas cela de tel ou tel gouvernement, mais cela est vrai probablement de la plupart des gouvernements parlementaires.

De cette situation, il résulte que l'on ne peut surmonter la crise actuelle de l'administration publique et lui assurer économie et efficacité par une œuvre ne portant que sur des questions de détail. De même que Hoover (1), l'ancien président des Etats-Unis, a constaté en recherchant les causes des pertes dans la production industrielle, que les chefs des exploitations étaient responsables pour plus de 50 %, de même que Henry Fayol (2) a prouvé que dans la direction de toutes les grandes exploitations c'était la capacité administrative qui l'emportait sur les compétences techniques et autres, il est hors de doute que cette constatation vaut également pour ce qui regarde l'administration de l'Etat. Par conséquent c'est la direction qui porte pour plus de cinquante pour cent la responsabilité de l'économie et de l'efficacité de l'administration publique. Si nous voulons donc réaliser l'organisation scientifique du travail dans l'administration publique, il faut que notre examen porte sur les questions ayant trait à la direction générale, sur le contrôle de l'efficacité des ministères et des ministres. On peut concilier ceci avec le système du cabinet, de même qu'on peut concilier avec ce dernier le contrôle des ministres tel qu'il est opéré par la Haute Cour administrative et par la Cour des Comptes.

Etant donné les grandes proportions que l'administration publique atteint actuellement, on voit se manifester l'effet de défauts organiques qui n'apparaissent pas lorsque les limites en sont plus restreintes. Un de ces défauts est l'absence d'une

(1) Cf. Waste in Industry. 1921.

(2) Deuxième Congrès International des Sciences Administratives de Bruxelles, 1923. Comptes rendus des séances du Congrès. Bruxelles; Goemaere, Imprimeur du Roi, Editeur. 1923, p. 13.



volonté et d'un commandement uniques pour diriger le grand appareil que constitue l'administration publique. Ce défaut doit être éliminé par un règlement des attributions du *Chief Executive* capable de satisfaire aux exigences d'une organisation scientifique du travail.

Cette solution a déjà donné lieu à maints examens dans la littérature. Le résultat unanime a été que quelles que soient les aptitudes de ce chef, sa capacité de travail et sa compétence, il doit toujours s'appuyer sur un groupe composé de personnes bien choisies, possédant la force, la compétence et le temps dont ce chef ne dispose peut-être pas. « C'est une aide, un renfort, une sorte d'extension de la personnalité du chef, qui doit lui faciliter l'exécution de toutes ses obligations » (1). C'est le même besoin qu'exprime l'Américain *W. F. Willoughby* (2), une autre personnalité qui s'occupe de l'organisation de l'administration publique, en se basant sur une expérience non seulement théorique mais pratique. Le devoir d'un pareil Etat-Major est de contrebalancer les deux grandes lacunes ou les deux grands obstacles que voici, et qui s'opposent au fonctionnement rationnel de l'administration publique. Le premier est que, sous le régime du gouvernement parlementaire, il peut se produire des changements imprévisibles, précisément dans la personne des chefs les plus importants et que ces changements interrompent l'exécution conséquente d'un programme à long terme, et d'autre part que tout gouvernement et tout ministre tend à apporter un programme nouveau qui a pour conséquence qu'on entreprend beaucoup de choses mais qu'on en achève peu. La continuité et l'évolution organiques des programmes ne sont donc pas assurées. Le second obstacle réside dans le fait que les membres du gouvernement étant toujours choisis d'après un point de vue politique, les ministres ne jouissent d'aucun prestige auprès du corps des fonctionnaires de carrière. L'un des plus grands défauts de l'administration, qu'il est impossible de négliger lorsqu'il s'agit de l'organisation scientifique de l'administration publique, c'est que *l'administration n'a pas de centre spirituel*. Les meilleurs employés n'ont personne vers qui lever les yeux, car il n'y a personne qui d'un point de vue supérieur au leur, d'un point de vue embrassant l'ensemble de l'administration publique soit chargé de voir, de conduire et de développer l'appareil administratif.

(1) Fayol. Op. cit. p. 25.

(2) Op. cit. pp. 58 et 144.

### III.

En ce qui concerne l'administration publique, la théorie de l'organisation scientifique du travail n'est pas encore élaborée. Certains éléments en ont été déjà étudiés, par exemple la technique bureaucratique (*Office Management*), la qualification du personnel, etc. Mais en ce qui regarde les questions importantes et même décisives, la théorie n'est pas encore à même de servir de guide aux gouvernements. Il n'existe pas de méthodes pour déterminer et comparer objectivement le travail fourni; ainsi, par exemple, en ce qui concerne la comparaison des dépenses, de l'utilité des différents services administratifs, de la valeur des chefs et de celle des ministres. Sans théorie pourtant, ainsi que Fayol (1) le dit avec raison, on n'a rien à enseigner, il est difficile de convaincre les incrédules, et les chefs n'ont pas la force de conviction nécessaire lorsqu'il s'agit de briser la résistance.

En ce qui concerne la résistance à la rationalisation de l'administration publique, nous en trouvons des exemples dans tous les pays. L'opinion publique, formée de petits bourgeois mal informés, les personnalités politiques qui détiennent le pouvoir, le corps des fonctionnaires publics, nombreux et indispensables et qui, par intérêt et en raison de sa nature, est conservateur, tous ces facteurs opposent tant de résistance que les apôtres de l'organisation scientifique du travail sont obligés d'employer tout l'arsenal que leur fournit la théorie.

L'œuvre de l'organisation scientifique de l'administration se divise en plusieurs branches, et s'accomplit parallèlement dans différents pays, en partie par le moyen de réformes pratiques, en partie grâce à des recherches théoriques. Elle est complétée par les différents instituts internationaux (Institut International des Sciences Administratives et Union Internationale des Villes à Bruxelles, Institut International d'Organisation Scientifique du Travail à Genève, Institut International de Droit Public et Institut International de Droit Comparé à Paris) ainsi que par ce congrès, dont l'œuvre est sans prix. Cette œuvre, il faut la continuer et faire agir tous les facteurs favorables à son développement.

En me basant sur l'examen des directions actuelles des recherches et de leur position internationale, j'ai l'impression que pour hâter la réussite de l'œuvre il y a lieu de prendre deux mesures absolument nécessaires et très opportunes. A ce

(1) Administration industrielle et générale. Paris, 1917, p. 23.



sujet j'ai l'honneur de vous soumettre les deux propositions suivantes :

1. Les recherches devraient s'étendre à l'organisation scientifique de la direction dans l'administration publique et spécialement du ressort du *Chief Executive* et de ses organes auxiliaires. Je rappelle à ce sujet: la sphère d'activité du Président des Etats-Unis de l'Amérique du Nord qui, par la création du Bureau of Efficiency et du Bureau of the Budget, a pris un développement important au cours de ces dix dernières années; le développement extraordinaire des attributions du Président du Conseil anglais et du Treasury ainsi que le développement, depuis 1919, du Treasury Establishments Department; la loi italienne datant du 24 décembre 1925, qui étend considérablement la sphère d'activité du Président du Conseil et qui de Presidente del Consiglio l'a fait Capo del Governo et, pareillement, le décret du Président de la République française du 1<sup>er</sup> mars 1932 relatif au Contrôle des Administrations Publiques. Tous ces exemples montrent que dans les plus grands Etats on comprend la signification pratique de cette question et qu'on essaye, par des réformes convenables, de répondre aux nouvelles tâches qu'a fait surgir le récent développement de l'administration publique. *C'est pourquoi j'ai l'honneur de proposer que la question de l'organisation scientifique de la direction dans l'administration et spécialement du ressort du Chief Executive soit portée, comme l'un des thèmes principaux, à l'ordre du jour du prochain congrès.*

2. Le Congrès International des Sciences Administratives fournit à tous les spécialistes des questions administratives l'occasion de se rencontrer, d'y rendre compte des travaux qu'ils ont accomplis et des résultats qu'ils ont obtenus, chacun séparément dans sa sphère propre. A côté de la recherche spontanée, vient, du point de vue de l'organisation scientifique du travail préconisée par nous, le besoin de la recherche provoquée. En ce qui concerne l'organisation de celle-ci, la coordination du travail, aussi bien des instituts nationaux qui travaillent dans certains pays que les instituts internationaux qui opèrent dans différents domaines, nous semble désirable pour assurer les conditions les plus favorables au développement des sciences administratives. Cette œuvre ne peut être dirigée que par un organe stable et approprié. *J'ai donc l'honneur de proposer que le congrès prenne, en ce sens, l'initiative de réaliser, de la manière la mieux appropriée, l'organisation internationale des recherches relatives à l'administration publique.*





subject of the ...

1. Les ...

2. Le ...