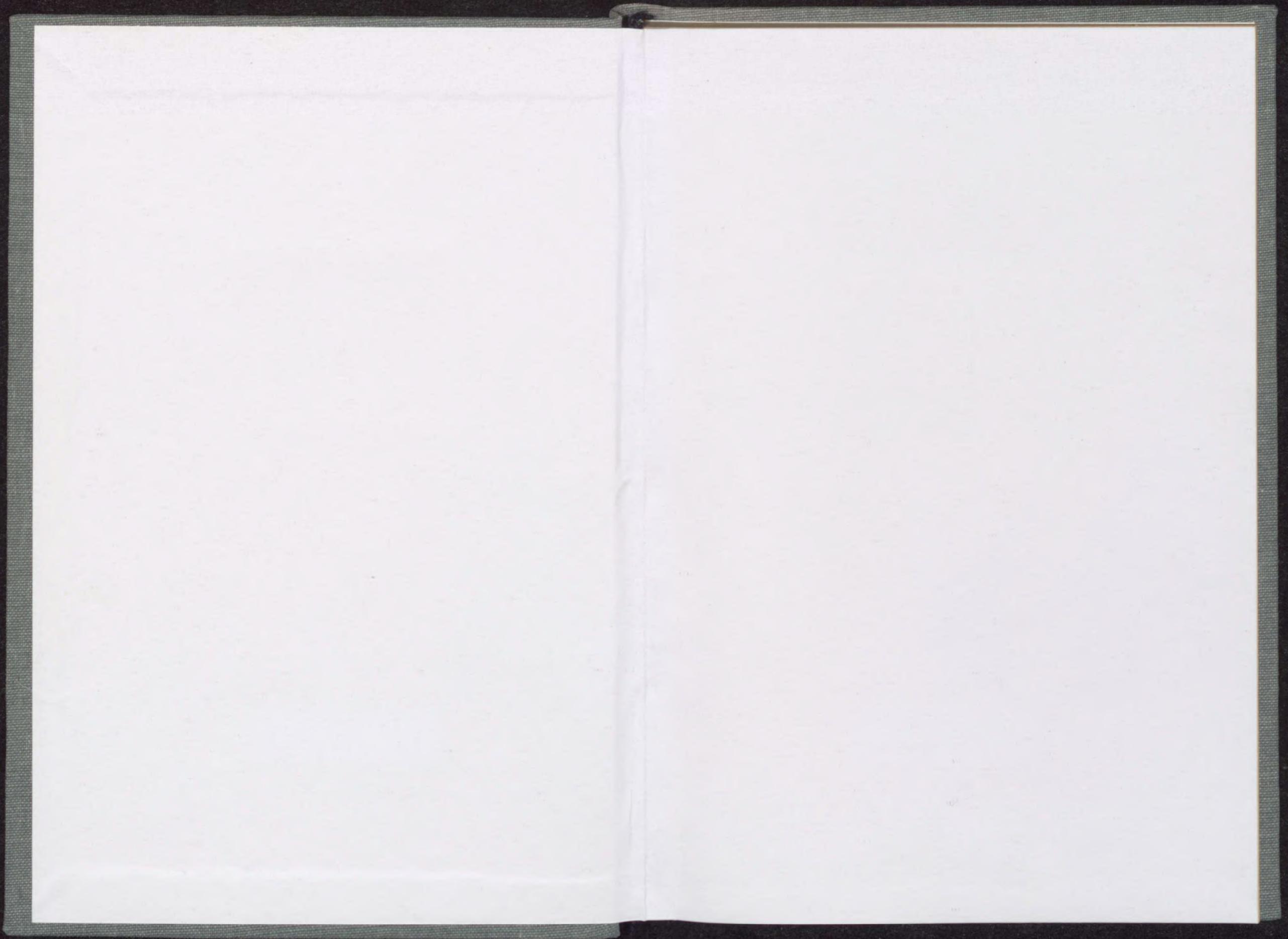


M. ZOLTAN MAGYARY

L'ORGANISATION ...



350
M18

Helytörténel

REV. 2017.

INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES
VI-ÈME

CONGRÈS INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES
Varsovie 9 — 16 Juillet 1936

REV. 2009.

III-ème SECTION

Raport général élaboré sur le thème :

**L'organisation des autorités et surtout
le rôle du chef du gouvernement au sein
de l'administration publique**

par

M. ZOLTAN MAGYARY

professeur à l'Université de Budapest



Móricz Zsigmond Városi Könyvtár - Tata



5 531000 250195

Varsovie, 1936



REV. 2017.

REV 2009

**L'organisation des autorités et surtout
le rôle du chef du gouvernement au sein
de l'administration publique**

LE CHEF DU GOUVERNEMENT ET SES ORGANES AUXILIAIRES.

§ 1. Introduction.

L'évolution de l'administration publique progresse dans deux directions parallèles. D'une part, l'administration évolue en s'adaptant aux besoins individuels des divers Etats: des Etats naissent, d'autres cessent d'exister; d'autres encore élargissent ou restreignent leurs frontières; des Etats fédéraux se transforment en Etats unitaires. Sans attendre un changement aussi radical de l'Etat, l'administration publique se modifie souvent et se développe différemment dans chaque Etat. Cependant, l'administration des divers Etats constitue pour ceux-ci une affaire intérieure de sorte que le changement et l'évolution de cette administration publique ne touchent en rien les autres Etats. Ce sont précisément ces différences simultanées et d'ordre particulier que sont appelées à faire ressortir les rapports nationaux élaborés à l'intention du Congrès¹⁾.

Toutefois le développement de l'administration publique peut encore emprunter une autre direction. C'est une évolution de caractère intrinsèque, qui est déterminée par des conditions générales et des motifs nouveaux, résultant de l'évolution culturelle et sociale. Les manifestations de cette évolution sont parallèles dans tous les pays et marquent, au fond, les diverses étapes historiques de l'évolution interne de l'administration. Il en résulte des différences d'ordre chronologique, qui permettent de distinguer une époque de l'autre, par exemple l'Etat du XIX-e siècle de l'Etat du XVIII-e siècle, etc... La tâche du présent rapport général consiste à expliquer cette évolution.

La crise que l'on peut observer partout dans le monde, dans la vie de l'Etat et dans l'administration publique, signifie que l'Etat entre dans une époque nouvelle de son évolution. Nous vivons dans une période de transition; aussi est-il plus difficile de se faire une idée exacte des faits. Toutefois, l'évolution est dès maintenant avancée à un point tel qu'il est possible de constater la différence entre les deux époques successives. Il semble que la transformation actuelle consiste, au fond, en ce que

¹⁾ Les rapports nationaux qui ont été mis à la disposition du rapporteur général sont les suivants: Allemagne, Belgique, Danemark, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Hongrie, Italie, Pologne, Tchécoslovaquie.

l'organisme de l'Etat, constitué au début du XIXe siècle, subit à présent les conséquences du profond changement provoqué par l'importante révolution qui entretemps se produisit dans le domaine économique et, en particulier, dans l'industrie. L'Etat qui se trouvait auparavant dans la phase de la pré-industrialisation, s'est transformé en Etat post-industriel, d'Etat du XIXe siècle, il est devenu l'Etat du XXe siècle. Le principal résultat de cette révolution technique est le développement du capitalisme dont l'expansibilité n'a connu de cesse aussi longtemps qu'elle n'a eu embrassé le monde entier. Une des caractéristiques de ce développement est l'accroissement des attributions; il s'en est suivi une importance plus grande de l'organisation en elle-même et du rôle du chef dans cette organisation. Dans la vie de l'Etat également, cette multiplicité des attributions s'est réalisée, et la crise a été déterminée par le fait que cette multiplicité n'a pas été suivie du perfectionnement de l'organisation, ni du développement adéquat de la situation juridique du chef suprême.

L'objet de la présente étude est d'examiner cette question d'organisation qui se résume dans le problème du Chef de l'Exécutif (Chief Executive). L'étude du développement des Etats, qu'ils soient grands ou petits, révèle la même tendance. Chacune des deux éventualités, — quant à la grandeur de l'Etat, — a une importance égale au point de vue des recherches. Plus un Etat est grand, plus les problèmes d'organisation qu'il soulève sont graves et plus la nécessité de les résoudre s'impose impérieusement pour ce qui est du Chef de l'Exécutif. Les besoins de changement s'accusent donc avec plus de force dans les grands Etats. En revanche, dans les Etats moins grands, leurs conditions moins compliquées permettent un coup d'oeil plus clair à l'observateur, et de ce fait, les interdépendances sont plus faciles à discerner, les problèmes nouveaux plus faciles à résoudre et les solutions qu'ils entraînent plus aisées à tenter.

L'administration publique c'est la vie, et la vie exige l'action sans interruption. Agir, il le faut, même si la science ne donne pas d'orientation. Le tragique propre aux époques de transition c'est qu'alors les vérités anciennes établies par la science ne sont plus utilisables, et pour ce qui est des vérités nouvelles, elles ne sont pas encore découvertes. La transition signifie précisément cette période d'errements dépourvus des indications de la boussole qu'est la science. C'est ce que nous pourrions constater également au cours de notre étude, en ce qui concerne le sujet qui nous occupe. Quant à notre but, il est de faciliter l'orientation de la science dans ce domaine si important, afin d'ouvrir, à la place des recherches, la voie du progrès.

TITRE PREMIER.

LA TRANSFORMATION DE L'ETAT.

§ 2. L'Etat pré-industriel.

L'organisation actuelle des Etats, — sauf pour ceux qui ont été transformés par les révolutions ayant succédé à la guerre mondiale, —

est l'expression des doctrines politiques développées à la fin du XVIIe siècle. La victoire de ces principes, en Europe et aux Etats-Unis d'Amérique, est survenue presque simultanément. Le triomphe de ces idées fut marqué, en Europe, par la Révolution Française, et aux Etats-Unis, deux ans plus tôt, en 1787, par la Constitution de l'Union. Cette quasi-coïncidence montre que dans les deux cas, une même cause commune a fait sentir ses effets: c'était l'oeuvre littéraire de Montesquieu et de ses compagnons. Les postulats de la démocratie libérale peuvent être retrouvés dans les Chartes des Etats associés d'Amérique, dès avant la constitution de l'Union. On les retrouve, sous des formes diverses, dans les Constitutions françaises postérieures à la Révolution, puis dans la Constitution belge de 1831 qui exerça, par la suite, une influence très sensible sur l'évolution constitutionnelle de nombreux Etats du continent européen.

La meilleure preuve de ce que cette conception est restée vivante et a prévalu jusqu'en ces tout derniers temps, c'est que les premières Constitutions des Etats nouveaux, formés après la guerre mondiale (Pologne, Tchecoslovaquie, Estonie, Lettonie, Finlande, etc.), reflètent tous ces axiomes.

Au nombre de ces Constitutions, en ce qui concerne la position juridique du pouvoir exécutif, on rencontre des types; l'un est le type européen, qui, s'efforçant de transplanter le système du parlementarisme anglais, a confié l'exercice du pouvoir exécutif à un organe collégial, le cabinet, organe responsable tant vis-à-vis du roi que vis-à-vis du Parlement. En vertu de la Constitution de Weimar, l'Empire allemand a adopté en 1919 le même système. L'autre type est représenté par la Constitution présidentielle des Etats-Unis d'Amérique où le chef de l'Exécutif, élu directement par les électeurs, exerce de pouvoir exécutif personnellement, indépendamment de la législature. Le statut des chefs d'Etat, — Gouverneurs, — des 48 Etats-membres de l'U. S. A. est similaire à la situation juridique du Président de l'Union. Une autre différence essentielle entre les deux types consiste en ce que, dans les Etats européens, s'est développé en même temps le droit du corps législatif basé sur la représentation nationale à la constitution du budget, ce qui exerce une influence sensible sur l'évolution et sur le contrôle de l'administration publique, tandis que, dans les Etats-Unis d'Amérique, c'est seulement après la guerre mondiale que fut inauguré le système du budget unique préparé par le pouvoir exécutif et établi par la législation (executive budget) alors qu'auparavant la nécessité d'un tel budget ne s'était pas fait sentir d'une manière générale.

§ 3. L'Etat du XI-e siècle au point de vue juridique.

Les traits caractéristiques de l'Etat du XIXe siècle, au point de vue juridique, sont les suivants:

Pour ce qui est de la forme de gouvernement, la réaction contre l'absolutisme monarchique a fait développer l'Etat constitutionnel; c'est là pour la plupart une monarchie constitutionnelle. Quant à la Constitution présidentielle des Etats-Unis d'Amérique c'est, de toutes les Républiques, celle qui se rapproche le plus du système monarchique.

La principale garantie de la liberté constitutionnelle est la séparation des pouvoirs: législatif, exécutif et judiciaire, sous la primauté de la législation. La déclaration de l'égalité devant la loi, ainsi que l'institution de la participation égale aux charges publiques, marchent de pair avec l'abolition du servage et des privilèges féodaux. L'inscription des libertés individuelles dans une charte conformément au principe de la personnalité indépendante de l'Etat et à l'idée du contrat social, en vue de réaliser la démocratie libérale, est une chose aussi importante qu'est l'application du système de la représentation démocratique dans la législation et dans les corps autonomes.

La forme du gouvernement a évolué de telle manière que le chef de l'Etat, le souverain, est considéré comme le dépositaire du pouvoir exécutif; il ne peut toutefois exercer son pouvoir que par la voie du ministre qui est responsable aussi vis-à-vis du Parlement. Les ministres assument une responsabilité individuelle à l'égard du chef de l'Etat aussi bien qu'à l'égard du parlement. Pour cette raison le président du conseil n'est, au point de vue juridique, que le président du conseil des ministres, *primus inter pares*, et non pas le chef hiérarchique des ministres.

Un autre postulat de la démocratie libérale était que le champ d'intervention de l'Etat soit aussi restreint que possible. „Laissez faire, laissez passer". Ce principe signifiait, par rapport à la situation créée par l'absolutisme, un important recul de l'Etat. La société industrialisée s'est consolidée de plus en plus, elle s'est acquise une large indépendance et s'est émancipée vis-à-vis de l'unité politique qu'est l'Etat.

Cette séparation de la société et de l'Etat s'est traduite dans le domaine de la science, par la disjonction de la science politique et de la sociologie. En même temps commença la longue émulation de l'école juriste et de l'école sociologique pour la priorité. Ernst Rudolf Huber (Kiel) dit: „D'un côté, le normativisme juridique a prétendu que lui seul est fondé scientifiquement. La règle de droit s'est faite souveraine et l'Etat fut identifié avec l'ordre légal qui crée les règles juridiques. De l'autre côté s'est développée, en face de cette science de droit, la sociologie, méprisant le droit et méprisée par le droit" ²⁾). Similairement l'antithèse entre l'Etat et la société, d'autres antinomies ont vu le jour. Voire, la construction de pareilles antinomies est devenue le moyen usuel de faire prévaloir de nouveaux points de vue et de nouveaux intérêts et de les émanciper de l'influence de l'Etat. Au nombre de ces constructions, il y en a quelques-unes qui sont particulièrement importantes au point de vue de nos explications; telles sont les antinomies entre Etat et droit, et Etat et économie. De la première s'est développée la science juridique indépendante de l'Etat et de la politique. L'Etat se présente comme une nécessité politique, c'est-à-dire comme le domaine de la force et de l'arbitraire. Le droit est considéré comme une donnée objective existant au-dessus de l'Etat qui défend l'ordre naturel de la société, c'est-à-dire l'ordre basé sur la propriété privée, sur

²⁾ Voir E. R. Huber. Die Deutsche Staatswissenschaft. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 95. Band, 1934, p. 17.

la liberté et sur la sécurité, contre l'ordre artificiel représenté par l'Etat. C'est de cette séparation que prit naissance la prétention du droit à dominer l'Etat et à le subjurer. L'Etat n'est plus le maître du droit, mais son subordonné. Par conséquent le droit limite l'Etat et l'on appelle ce dernier Etat du droit (Rechtsstaat) si cette domination du droit s'étend aussi à l'administration publique. Cela signifie du même coup que le droit est un instrument dans la main de la société moyen-nant lequel celle-ci entend régner au-dessus de l'Etat.

Cependant aucun Etat n'est disposé à paraître ne pas mériter cette appellation d'Etat du droit. Il en résulte qu'il existe divers Etats du droit, qu'il convient de distinguer entre eux. Ainsi, l'Etat du droit que le III^e Empire allemand substitua graduellement depuis 1933 à l'Etat précédent, est appelé par la littérature allemande elle-même „der Rechtsstaat Adolf Hitlers". (L'Etat du droit d'Adolf Hitler)³⁾. Quant à la séparation de l'Etat et de la vie économique, elle découle directement de la séparation de l'Etat et de la société, puisque celle-ci est construite sur une base économique. A tout cela vient s'ajouter l'opposition nette entre l'Etat et l'individu qui, lui, prend le dessus sur l'Etat. Dans l'Etat du droit libéral-démocrate, l'Etat se trouve en infériorité vis-à-vis de l'individu.

Ces idées du libéralisme ont créé un terrain favorable à l'extension du positivisme juridique, dont les corrélations, sur le plan de l'histoire des conceptions, ont été déterminées par l'oeuvre d'Auguste Comte et par le positivisme des sciences naturelles. Le positivisme juridique signifie le principe de la légalité, c'est-à-dire le régime où l'intervention de l'Etat est fondée sur la loi à laquelle tout doit être ramené. En d'autres termes, cela signifie la subordination absolue à une règle juridique, en même temps, par ailleurs, que la limitation de la subordination en ce sens que l'on ne se soumet qu'à la règle juridique et à la teneur exactement définie de la règle juridique: *Nulla poena sine lege*. Ce postulat de la conception juridique positiviste a fourni, en apparence, le maximum d'objectivité, de solidité et de stabilité. Il en est résulté toutefois une multiplication excessive des règles juridiques, et cela à un point tel qu'il est vraiment difficile, de voir clair dans ces règles et d'établir le droit en vigueur. Il devint dès lors nécessaire d'établir des règles juridiques en si grande quantité que la législation s'est trouvée obligée de céder, dans une mesure toujours plus grande, au pouvoir exécutif le soin de les créer.

C'est au cours du XIX^e siècle que s'est développé, par ailleurs, sur le continent européen, le droit administratif, qui concerne les rapports existant d'une part entre l'administration publique et d'autre part, les particuliers, personnes physiques ou morales qui viennent à se trouver en rapport avec l'administration publique par suite du fonctionnement de cette dernière. Donc, tel qu'il a été développé par les Etats de l'Europe continentale et tel qu'il a été conçu par ceux-ci, — chose que par exemple la jurisprudence du Conseil d'Etat français permet de discerner très nettement, — le droit administratif n'est pas un droit privé

³⁾ Voir Carl Schmitt. Der Rechtsstaat. Dans H. Frank, Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung. München. 1935, p. 10.

appliqué à l'administration, mais un droit essentiellement différent de celui-ci et qui fait partie des droits publics.

Une différence pratique entre le droit public et le droit privé, — différence qui a son importance aussi au point de vue de notre étude, — c'est que, dans le domaine du droit administratif, le droit coutumier a un rôle beaucoup moins important que dans celui du droit privé; au contraire, le règlement y occupe une place sensiblement plus considérable. L'application rigoureuse du principe de la légalité a dû mener à une inflation de règles juridiques et c'est en raison inverse que diminuait le jeu du pouvoir discrétionnaire de l'administration publique.

En ce qui concerne le droit administratif nouveau, on s'est efforcé d'atteindre le même degré de fermeté, de calculabilité et de sécurité, que dans le domaine du droit privé et dans le domaine de l'un et de l'autre on a attribué les dites qualités à la vertu des règles juridiques. Un examen rétrospectif permet, cependant, de constater que la fermeté, la sécurité et la calculabilité étaient autant de résultats dus, non pas aux règles juridiques, mais bien à la stabilité relative et aux conditions normales que connaissait l'Etat au XIXe siècle. Par conséquent, vu que la situation présupposée par la norme positive, c'est-à-dire la situation ou constellation normale, change, la base sur laquelle était fondée l'application des règles juridiques perd également de sa solidité. Les règles juridiques n'ayant pas été créées pour les conditions nouvelles, ces conditions furent déclarées anormales. C'est en raison du changement des conditions que sont désormais insérées dans les lois les clauses dites générales, déclarant par exemple que telle obligation doit être exécutée selon les coutumes commerciales générales ou bien selon les principes de l'équité. Or, on peut donner des interprétations multiples à des termes, comme par exemple équité; la signification de ces expressions est susceptible de changement et par la suite, le droit peut également changer sans que la lettre de la loi positive subisse de modification. Ce phénomène se rencontre dans le domaine du droit administratif aussi bien que dans celui du droit privé. Actuellement, par exemple, en Allemagne, il a été déclaré dans la loi et dans les arrêts de Cour que les lois fiscales doivent être exécutées dans un esprit national-socialiste, ce qui signifie l'adoption d'un principe absolument étranger au système du positivisme juridique¹⁾.

Cet exclusivisme du positivisme en matière juridique, avec lequel ont rompu toutes les révolutions ayant suivi la guerre mondiale, a été une caractéristique du continent européen beaucoup plus que des Etats anglo-saxons.

§ 4. La révolution technique.

C'est au cours des années ayant précédé la guerre mondiale que le libéralisme caractérisant l'Etat du XIXe siècle a atteint l'apogée de son évolution dogmatique et qu'il prévalut pour ainsi dire sans rencontrer d'opposition. Cependant depuis plus longtemps, notamment depuis 1870 environ, et plus encore depuis le début de notre siècle, se multiplièrent

¹⁾ Voir Deutsches Steueranpassungsgesetz vom 16.10. 1934. § 1.

des phénomènes d'ordre économique et social, ainsi que des faits d'ordre juridique incompatibles avec les principes du libéralisme.

La révolution technique qui se fit jour — dès la première moitié du XIXe siècle, par suite de l'invention de la machine à vapeur, qui favorisa le développement et le perfectionnement des chemins de fer et des machines-outils, ainsi que le progrès de la production industrielle, — cette révolution, disons-nous, progressa rapidement dans l'atmosphère du libéralisme déjà puissant et provoqua des changements économiques et sociaux qui, en ampleur, vitesse et intensité dépassèrent de loin les changements qu'avaient connus toutes les époques antérieures. A la vapeur se sont ajoutées d'autres sources d'énergie, le gaz, l'électricité et le moteur à huile. La production industrielle se spécialisa de plus en plus et sa capacité alla augmentant. A la place de l'industrie manuelle se substituèrent l'industrie mécanique, les fabriques et les grosses entreprises. On assista au développement du capitalisme où les moyens de production sont entre des mains privées et où la classe des employeurs et les classes de travailleurs salariés, beaucoup plus nombreuses que la première, se dresseront avec le temps en adversaires. Le progrès de la technique, les recherches des matières premières et l'organisation des marchés font développer les combinaisons horizontales et verticales, en vue de promouvoir la rentabilité de la production et de l'écoulement. On voit se former les sociétés par actions, les cartels, les trusts, les établissements financiers et banques qui financent toutes productions. Depuis 1870, nous vivons déjà dans l'ère du gros capitalisme, ce qui signifie que la vie économique n'est plus la lutte de l'individu pour son existence, avec la concurrence libre, permettant la sélection des meilleurs, mais bien la restriction graduelle de la concurrence, où l'individu n'arrive plus à pouvoir lutter tout seul, mais doit s'organiser. Le capital se concentre sous la forme de sociétés par actions, les employeurs s'unissent en cartels et en trusts, les travailleurs s'organisent en syndicats et les consommateurs en coopératives.

Le changement ne survient pas brusquement et n'est pas favorisé par l'Etat. La société et la vie économique tendent à être indépendantes de l'Etat, dont certains veulent limiter le rôle à celui de „l'Etat gardien de nuit". Pour des raisons intrinsèques, la liberté de concurrence se restreint de plus en plus par suite de l'évolution du capitalisme, et l'on finit par s'adresser à l'Etat pour lui réclamer une protection douanière. Cela marque la fin du libre échange, en même temps que du libéralisme pur. Toutefois, le libéralisme ne recula que graduellement. Cependant dès le début du XIXe siècle, s'est développé l'impérialisme, c'est-à-dire l'occupation et le partage complet de la terre produisant les plus importantes matières premières, et la répartition de tous les marchés du monde. Les rapports économiques franchissent les frontières des pays et des empires et il se constitue des cartels et des consortiums internationaux.

Donc, c'est pour des motifs économiques internes et non point par suite de l'intervention coercitive de l'Etat que le libéralisme s'est transformé, c'est-à-dire qu'il fut débordé par sa propre évolution. Ainsi, ce processus n'est pas la conséquence de la guerre mondiale, bien que ce ne soit qu'après la guerre qu'il se manifesta dans toute sa force. En

effet, il a vu le jour bien avant la guerre et celle-ci n'a fait qu'accélérer sa marche. Aujourd'hui, le libéralisme est là où il serait arrivé aussi sans la guerre mondiale, mais peut-être dix à vingt ans plus tard. Selon Marx et Lénine, c'est précisément la guerre mondiale qui a été la conséquence de l'impérialisme qui est, lui, en étroite liaison avec le gros capitalisme.

De nos jours, la technique progresse à une allure inchangée. La cadence du progrès et les nouvelles perspectives sont marquées par le perfectionnement de l'automobile, de l'avion, de la T. S. F., des ascensions stratosphériques.

Il convient aussi de ne pas négliger le progrès des sciences naturelles, y compris surtout celui de la médecine. Le progrès des sciences médicales a permis d'améliorer la santé publique, de prolonger la durée moyenne de la vie humaine et a favorisé l'action contre les maladies des foules, et ce, dans une mesure telle que, dans le courant des derniers cent ans, la population des Etats s'est multipliée et la densité démographique a également enregistré un accroissement considérable. Les statistiques suivantes mettent bien en relief ces faits :

	En 1800	En 1930
Population de la Belgique	2.650.000	8.092.004
„ Suisse	1.660.000	4.066.400
„ Hongrie (actuelle)	3.000.000	8.688.000
„ de l'Europe	188.000.000	520.000.000
„ de l'U. S. A.	5.308.483	122.775.046

Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de suivre avec une attention particulière la naissance des grandes villes. C'est l'accroissement de la population qui a permis la formation des grandes agglomérations sans qu'ailleurs un dépeuplement se soit déclaré par contre-coup. D'autre part, le progrès de la technique a été aussi une condition indispensable au développement des centres importants. En effet, le développement des grands établissements industriels n'aurait pas pu, à lui seul, donner de tels résultats, si les transports et communications à distance et locaux n'avaient pas donné les possibilités actuelles, si le problème du logement, de l'alimentation et de l'hygiène publique n'avait pas reçu une solution satisfaisante.

Le fait décisif qui mérite de retenir le plus l'attention, c'est qu'aujourd'hui les conditions dans lesquelles vivent les nations dans le cadre de leurs Constitutions, sont différentes de celles auxquelles ces Constitutions avaient été adaptées. Cette discordance a fait surgir de graves problèmes. Cela résulte d'un côté du fait qu'après la guerre mondiale, plusieurs grands Etats : Russie, Italie et Allemagne, ont introduit, après des secousses révolutionnaires, une Constitution et un régime politique nouveaux qui sont en opposition absolue avec le libéralisme que ces régimes renient ouvertement. Ces Etats professent que c'est l'Etat qui doit discipliner et contrôler la vie économique. C'est ce que font les corporations, les divers organismes professionnels (Berufestand), tandis que l'Union Soviétique, elle, déclara que toute la production est tâche

de l'Etat, et comme corollaire fit passer les moyens de production dans la propriété collective.

Mais le même phénomène se trouve confirmé aussi par le fait que même les Etats qui tiennent au maintien intégral du capitalisme sont obligés, sous la pression de la crise économique, d'augmenter l'intervention de l'Etat dans une mesure inconnue auparavant et sans exemple jusqu'ici, comme c'est le cas, entre autres, dans les Etats-Unis d'Amérique du Nord, depuis 1933.

§ 5. Le „Scientific Management”. Taylor.

Un fait concomitant de l'évolution technique ci-dessus esquissée a été l'agrandissement continu des unités d'organisation et par là l'importance toujours plus grande de l'action organisatrice.

L'invention des moteurs à vapeur, à gaz et à électricité et la construction de nombreuses machines-outils ont amené le développement des fabriques. Ces établissements ont exigé l'emploi d'un grand nombre d'ouvriers et le capital investi ne pouvait être productif que si le rapport des ouvriers entre eux et vis-à-vis des machines était réglementé, et leur activité soumise à une direction méthodique. Donc, l'organisation est une fonction importante de l'évolution capitaliste qui est issue de la révolution industrielle. Mais en revanche, l'organisation permet de poursuivre l'accroissement des dimensions. L'agrandissement est opéré en sens vertical et en sens horizontal. C'est non seulement l'établissement produisant tel ou tel article industriel qui s'est agrandi en proportion du capital investi, et a occupé un nombre toujours plus grand d'ouvriers, mais, en plus, des combinaisons entre les entreprises se sont réalisées de telle sorte que des établissements s'occupant de diverses phases de production et de fabrication industrielle ont fusionné, en associant à l'entreprise la production des matières premières précédant la fabrication industrielle, par exemple l'exploitation minière, ou la production de l'énergie électrique, — ainsi que les phases postérieures au finissage de la fabrication, c'est-à-dire la mise en vente, le commerce et les transports. Les diverses exploitations et les succursales commerciales ont pu se trouver à des endroits différents, ou encore dans diverses parties du monde, peu important car la concentration n'était plus qu'une question de capitaux et d'organisation.

C'est l'accélération de la formation du capital ainsi que l'accroissement du rôle des capitaux qui a donné le nom à toute cette période, c'est-à-dire le capitalisme. Etant donné que l'on cherchait à favoriser la formation et l'accumulation des capitaux, le point de vue de la rentabilité passa au premier plan. Le principe de la rentabilité, susceptible d'être contrôlée au moyen de la comptabilité commerciale, n'a jamais été perdu de vue. Il a prévalu même si d'autres considérations également nécessaires ont été éventuellement reléguées au second plan. C'est ce qui entraîna l'emploi de la main-d'oeuvre à bon marché, même aux dépens de la qualité du travail. C'est ce qui eut pour résultat la fixation des salaires à un niveau qui n'assure pas à l'ouvrier des conditions de vie satisfaisantes. C'est ce qui explique aussi pourquoi on a admis et toléré

des procédés primitifs et des organisations défectueuses, étant donné qu'à l'époque initiale du capitalisme, à l'époque de l'exploitation extensive, on a pu, même de cette manière, atteindre des bénéfices. Je crois ne pas user de généralisation injustifiée en disant que cette façon de voir primitive en matière économique se rencontre encore de nos jours: elle consiste en ce que les résolutions et la formation des avis sont déterminées par la valeur numérique des dépenses ou des recettes y afférentes — mentalité qui subsiste à présent encore, dans maints endroits, dans la vie de l'Etat, dans l'administration publique, surtout dans les organes collectifs composés d'éléments sans compétence, ou bien dans les organes individuels ayant en horreur les responsabilités.

Le renforcement de la concurrence économique a cependant abouti à ce que pour pouvoir réaliser un bénéfice convenable, il était nécessaire de surveiller et de diriger chacun des éléments de frais. C'est là que l'époque extensive du capitalisme a cédé la place à l'exploitation intensive. Cependant, même en contrôlant tous les composants des frais de production, le problème de l'organisation ne pouvait pas être négligé. Toutefois, c'est indépendamment des considérations d'ordre juridique et pour des raisons purement techniques et psychologiques que l'attention de l'industrie s'est portée sur la nécessité de diriger d'une manière continue pendant le travail, les rapports réciproques des personnes et des machines employées dans l'exploitation, ce qui signifie une activité particulière incessante, déployée en liaison et parallèlement avec les fonctions productrices, — et tout comme le travail de tout ouvrier et de toute machine peut être bon ou mauvais, économique ou non, de même, cette activité d'organisation selon qu'elle est effectuée de telle manière ou de telle autre, influera différemment sur le bilan de la production. L'organisation, en tant que coordination du travail de plusieurs individus, constitue, par définition, une fonction de chef. Donc, l'acuité grandissante de la concurrence économique a attiré l'attention de la vie économique sur les fonctions de chef. Que vaut le chef ou le directeur général de l'entreprise? C'est là une question qui touche aux intérêts matériels d'un établissement. La qualité du chef se trouve être un des facteurs importants du compte profits et pertes. Cependant la valeur du directeur général et les résultats réalisés par celui-ci dépendent de la valeur des sous-chefs qui lui sont directement subordonnés; les qualités et les résultats de ces sous-chefs dépendent de ceux de leurs subordonnés et ainsi de suite jusqu'aux ouvriers. C'est ainsi qu'on s'est rendu compte qu'il convenait de faire économie, non seulement des matières et de l'argent, mais aussi de l'énergie humaine et du temps. Les bases scientifiques de ce travail ont été jetées par Frederick Winslow Taylor (1856 — 1915) qui a commencé ses expériences en 1880 et publia en 1911 son ouvrage plein d'enseignements: „*The principles of scientific management*”. Voici comment, dans ce livre, il exprime sa pensée: „Jamais, plus que de nos jours, on n'a recherché les individus les plus compétents, à commencer par les présidents des grosses entreprises industrielles jusqu'aux domestiques. Et plus que jamais la demande en hommes compétents est, actuellement, supérieure à l'offre”⁵⁾.

⁵⁾ Harper and Brothers Publishers, New York and London, 1911.

„Cependant, ce que l'on cherche, c'est un homme compétent tout préparé qui ait été entraîné par quelqu'un d'autre. Or, ce n'est que si nous nous rendons parfaitement compte qu'il est de notre devoir et dans nos possibilités de former et d'instruire par nous-mêmes cet homme compétent, et ce par une coopération systématique, au lieu de faire la chasse à l'homme formé par autrui, que nous serons sur la voie du travail national efficace.

Dans le passé, l'opinion générale était que les „capitaines d'industrie naissent comme tels, mais ne se font pas”. On croyait que si quelqu'un réussissait à trouver l'homme qui convenait, il fallait lui laisser le choix des méthodes à appliquer. A l'avenir on verra qu'il faut aussi tenir compte du fait que les dirigeants ont besoin d'une bonne formation de même qu'ils doivent naître bons et on verra aussi qu'aucun homme supérieur ne peut espérer (en s'en tenant à la vieille manière de traiter la question du personnel) faire face à la concurrence d'un certain nombre d'hommes médiocres, mais bien organisés en vue d'une coopération efficace. Dans le passé, „l'homme” avait la priorité; à l'avenir, c'est la méthode qui devra l'avoir. Bien entendu, cela ne veut aucunement dire qu'il n'y ait plus besoin d'hommes supérieurs, — au contraire tout bon système doit avoir comme but principal de produire des hommes de premier ordre, et avec l'organisation scientifique, les meilleurs hommes arrivent plus rapidement et plus sûrement en tête qu'auparavant”⁶⁾.

Selon Taylor, la tâche principale de l'organisation scientifique de l'exploitation est d'assurer à l'employeur le maximum de prospérité, parallèlement avec la prospérité maxima des employés. Dans les sports, où Anglais et Américains se connaissent si bien, chacun trouve naturel que tout membre d'une équipe emploie le meilleur de ses forces et de son savoir pour participer à la lutte soutenue en commun, sinon il sera exclu et méprisé. Dans le travail, cet *esprit d'équipe* (team spirit) fait défaut, aussi ne peut-on dans ces conditions assurer ni à l'employeur, ni aux employés la prospérité maxima qui ne saurait être que le résultat d'une productivité accrue. Si ce raisonnement est juste, dit Taylor, il s'en suit que pour l'ouvrier comme pour l'entreprise, la chose la plus importante doit être la bonne formation et le développement de chaque individu de manière à ce qu'il donne le meilleur travail, à la cadence la plus rapide et avec le maximum d'efficacité que permettent ses facultés.

Au nombre des diverses méthodes et procédés industriels il y en a toujours un qui est meilleur et plus rapide que les autres. Seulement ce procédé „le meilleur” (*The one best way*) doit être découvert et développé par des études et examens scientifiques, sous le rapport exactitude, rapidité, fatigue, etc... Ainsi, la méthode empirique généralement employée, doit être remplacée par l'étude scientifique. A cette fin, il faut choisir l'homme convenant le mieux à la tâche. Le chef de l'exploitation doit examiner avec précision tous les procédés à exécuter par l'homme à qui il doit ensuite prescrire exactement les gestes et les méthodes les plus efficaces. Par conséquent, la direction de l'exploitation doit entretenir les rapports personnels les plus étroits avec l'ouvrier et assumer une partie du travail de ce dernier. C'est là l'essentiel de la

⁶⁾ Op. cit. p. 6.

direction scientifique d'une exploitation. Elle permet à l'homme de déployer le maximum de sa capacité de rendement; en contre-partie, le travailleur a droit à un salaire plus élevé. A titre d'exemple, Taylor décrit comment on est arrivé à ce qu'une personne qui, ayant embarqué 12.5 tonnes de morceaux de fonte par jour en travaillant avec un procédé primitif, a pu après un entraînement basé sur une étude scientifique, charger, dans le même laps de temps et avec la même somme d'énergie, 47 tonnes de fonte; il rappelle aussi le cas du maçon qui, de 120 briques posées par heure, arriva à une performance de 350 briques pendant le même temps, etc...

L'idée de l'organisation scientifique du travail a continué, depuis, à évoluer et au cours de plus de 50 ans, elle a été développée et étendue à de nombreux domaines dont Taylor ne s'est pas encore occupé, voire, auxquels il n'avait même pas pensé¹⁾.

Selon Taylor, on appelle mécanisme parfait ou méthode parfaite le procédé qui exploite l'énergie de l'ouvrier avec le plus d'économie. Dans le cas de machines et d'outils, on fait aussi entrer en ligne de compte le capital qui s'y trouve investi. L'économie du travail est prouvée si le rendement calculé par unité de temps s'accroît, sans que l'ouvrier en soit plus fatigué; au lieu de gaspiller, on économise du travail en l'organisant de manière à calculer la moyenne maxima de travail revenant à l'unité de temps, soit le standard. Donc, la méthode de l'organisation scientifique est basée sur la connaissance exacte des faits, des faits acquis. C'est sur les faits que le scientifique management fonde ses avis et non sur des présomptions ou des hypothèses, et c'est cette recherche des faits, cette découverte et le recueil des éléments positifs qu'on appelle *research*. L'organisation scientifique exige une même attitude de tous les membres parties au travail collectif et une même attitude à l'égard de tout problème, qu'il soit petit ou grand. La *research*, en tant que méthode, est constante et de caractère fondamental, de quelque manière que varie le champ et l'objet des recherches.

Dans ce sens, selon la conception américaine, le „scientific management” (organisation scientifique) est l'instrument de la stabilité et des progrès sociaux²⁾.

Dans le langage technique usité dans l'industrie américaine, la notion de stabilité n'exclut pas le changement, comme c'est le cas par exemple dans le langage chimique.

Par suite des luttes dynamiques pour l'élargissement des frontières exerçant une influence profonde sur la mentalité américaine, l'Américain ne sait point parler d'institutions sociales immuables. Chez eux, la stabilité ne signifie pas la rigidité, l'immobilité, mais bien la direction et l'équilibre dans le changement; la faculté de provoquer le changement s'il est désirable et d'y mettre obstacle s'il est indésirable; la faculté de régler le sens et le volume du changement, ainsi que ses mobiles.

¹⁾ Voir: *Scientific Management in American Industry*. Published for the Taylor Society by Harper & Brothers. New York. 1929. — J. B. Copley, *Frederick W. Taylor, Father of Scientific Management*. Harper & Brothers. New York. 1923.

²⁾ Voir H. S. Person: *Scientific Managements as a philosophy and technique of progressive industrial stabilisation*. World Social Economic Planning. Material Contributed to the World Social Economic Congress. Amsterdam 1931, p. 155 & 163.

Les lois devant régir les forces mécaniques, les forces sociales et l'attitude individuelle une fois discernées, l'on peut, d'une part, éviter les changements inopinés causés par des facteurs inconnus; d'autre part, il est possible d'activer le changement désiré, en réglant le jeu des facteurs connus³⁾. Ainsi l'organisation scientifique arrive à ce que chaque travailleur peut exécuter sa besogne avec l'exactitude maximum en son pouvoir. Cela est donc en même temps la source éternelle de l'effort tendant à l'amélioration continuelle, aspirant à obtenir non pas une solution bonne, mais la solution optima.

Par ailleurs, l'organisation scientifique est obligée d'étendre sans cesse son rayon d'action. Les problèmes de tel poste de travail ne peuvent être intégralement résolus si les autres postes de travail qui l'environnent et qui se trouvent en liaison avec lui, ne sont pas réglés selon les mêmes principes. Et c'est là une nécessité progressive. Les postes de travail avoisinants ont, à leur tour, de nouveaux voisins, auxquels il faut également étendre l'organisation scientifique, de sorte que celle-ci ne peut s'arrêter tant que ses principes ne sont pas appliqués à tous les ouvriers, à tous les employés de l'exploitation. Mais là encore ne saurait se limiter son action. Après l'organisation d'une fabrique ou d'une entreprise, il importe de réaliser la même organisation dans les autres usines, de la même industrie et une fois cela fait, dans les autres industries, et les corrélations aboutissent, finalement, à la nécessité de coordonner toute l'économie nationale. Et c'est ainsi que le „scientific management” a sans cesse évolué et s'est étendu à des domaines toujours plus larges.

La propagation du scientifique management ne va pas sans difficultés, étant donné que la plupart des entreprises se tiennent sur la ligne de la moindre résistance, et s'efforcent de continuer à travailler avec un outillage et des méthodes qui tombent de plus en plus en désuétude et ne peuvent soutenir la concurrence des exploitations modernes et progressives. De cette situation, il résulte de fortes secousses périodiques et des changements techniques subits.

Dans l'organisation scientifique, la qualité de chef, la direction (controll) a un sens tout à fait opposé à celui qu'elle a dans d'autres organisations d'exploitation. Dans ces dernières, la qualité de chef signifie un pouvoir arbitraire basé sur l'autorité, s'exprimant sous la forme d'ordres individuels. Dans le cas de l'organisation scientifique, si l'on veut atteindre le but qu'on s'est fixé, il faut que chacun accomplisse les devoirs qui lui sont prescrits par les lois particulières dictées par la situation, en d'autres termes, chacun des coopérants, les subordonnés aussi bien que le chef, doit exécuter sa propre tâche dans le temps, dans la mesure et selon la répartition qu'exige la meilleure méthode établie par la voie des recherches (*research*), en vue d'atteindre le but commun établi. Ainsi, à la place de l'autorité se substitue la responsabilité. Les chefs, tout comme leurs subordonnés, sont soumis aux lois de leurs propres responsabilités. Au lieu d'attendre les ordres de l'autre, les collaborateurs veillent à ce que les autres fassent également leur devoir.

„L'exemple connu de l'orchestre explique nettement ces notions et ces

³⁾ Ibid. p. 155.



nuances. La partition représente les tâches standards prévues pour chacun. Les différents chœurs correspondent aux divers sortes de travail. Le chef d'orchestre et le maître concertiste sont les chefs et les différents musiciens sont les ouvriers. Pour chacun, la tâche prescrite dans la partition est obligatoire. Le chef d'orchestre dirige l'ensemble avec sa baguette et chacun de ses gestes est un ordre dans un sens spécial. Mais ce n'est pas là un ordre dicté par le caprice ou la fantaisie d'un individu. C'est un signal dont la teneur est indiquée dans la partition, dont les instructions sont obligatoires pour le chef d'orchestre aussi bien que le sont les diverses notes pour les musiciens. Si le chef d'orchestre est un incapable ou s'il est inattentif, une confusion survient. Il n'y a pas d'ensemble et le chef d'orchestre doit être relevé. Chaque musicien sait d'avance quel sera l'ordre. Chacun sait lui-même juger si l'ordre a été exactement donné. Chacun est en mesure de constater sur le champ si une idée quelconque du chef d'orchestre a été contraire aux instructions, aux prescriptions de la partition. Tous sont soumis au code qui doit permettre l'exécution économique et harmonieuse de la tâche à résoudre, et pourtant, pour un chef d'orchestre de talent, même dans le cadre de ces lois et prescriptions, il existe des possibilités de démontrer ses qualités de chef d'orchestre et pour chaque membre de l'orchestre, de montrer son habileté sur son instrument. De même, l'organisation scientifique permet aux qualités d'un chef de s'affirmer et de faire valoir des performances subalternes tout en exigeant l'observation des prescriptions" ¹⁰⁾.

Donc, dans le système de l'organisation scientifique, la coopération entre chefs et subordonnés se fonde sur la conception commune de la tâche, sur la division du travail basée sur celle-ci et sur la responsabilité qui en résulte; aussi cette coopération n'est-elle possible que si l'on a la volonté de coopérer avec le plus grand dévouement. Pour cette raison, l'institution de l'organisation scientifique est une question d'éducation, d'intelligence et de pratique, qui demande du temps. Elle ne peut être réalisée que graduellement, on ne la peut introduire sur un commandement. Le travail doit être volontaire et non pas extorqué par la contrainte; on ne peut l'apprendre par imitation, mais seulement par une coopération active, qui enseigne graduellement à chaque membre, comment il peut atteindre un rendement toujours plus grand et assurer par là un niveau culturel et un niveau de vie plus élevé à la communauté.

Le mouvement de l'organisation scientifique se heurta à une forte résistance. Dès 1910 et 1911, une violente polémique doctrinale professant une opposition *a priori* a été soulevée contre lui. Cette polémique n'était pas exempte de malentendus et d'un amalgame de toutes sortes de théories communes; elle ne put toutefois réfuter les enseignements de l'organisation scientifique, ni paralyser le mouvement suscité par elle. Puis, pendant la guerre mondiale, les abondantes expériences pratiques qui furent faites justifiaient les thèses du „scientific management" et l'on peut dire que depuis la guerre en général, à l'égard des visées et des détails de l'organisation scientifique, se manifeste une compré-

¹⁰⁾ Ibidem, p. 165.

hension non seulement passive, mais aussi une intelligence active sous bien des rapports.

Dans la crise économique universelle sévissant depuis 1929, l'application du scientific management peut servir à donner un nouvel essor à la productivité de l'économie mondiale et permettre d'assurer l'harmonie dans la production.

Le libéralisme industriel et agricole a provoqué des restrictions volontaires en Europe plus tôt qu'en Amérique. Les cartels signifiaient déjà une direction contrôlée de certaines industries, dans un cadre national, donc, l'organisation des forces économiques agissant dans l'industrie. Pendant la guerre mondiale également, dans la plupart des Etats européens, la nécessité d'organiser et de diriger la production et la consommation nationales se fit sentir beaucoup plus fortement que ce ne fut le cas aux Etats-Unis d'Amérique. Et la nécessité d'une telle direction n'a pas disparu après la guerre; voire, elle n'a même pas diminué. La rationalisation, dont la doctrine formulée, pour le continent européen, par Walter Rathenau ¹¹⁾ a eu une grande répercussion, montre l'idée de cette organisation. La notion de rationalisation signifie plusieurs choses; il paraît toutefois que sa signification juste est l'interprétation de *Person*, selon laquelle la rationalisation signifie l'effort ou le but visant à l'organisation de l'industrie sur une base collective, sur le plan national, sans désigner toutefois le système technique à appliquer pour mettre sur pied cette organisation. Le scientific management signifie précisément cette technique susceptible d'être appliquée dans divers domaines. La rationalisation et l'organisation scientifique se sont rencontrées, confondues, dans la pensée des plans à établir (planning) ¹²⁾.

§ 6. Le manifeste de rationalisation. Hoover.

Un résultat très important du mouvement d'idées soulevé par le scientific management est le rapport publié en 1921 sur l'initiative de Herbert Hoover, ancien Président des Etats-Unis. En 1920, quand il devint premier président de l'association „Federated American Engineering Societies" fondée au cours de la même année, Hoover inaugura son activité en constituant une commission de 17 ingénieurs (Committee on Elimination of Waste in Industry). A l'aide de questionnaires et grâce à des méthodes établies d'avance, cette commission a relevé, en 5 mois, les sources des pertes subies dans la production de 6 industries particulièrement importantes pour la société humaine: bâtiment, métallurgie, textile, confection de vêtements d'hommes, chaussures et typographie. Dans son rapport, M. Hoover a formulé en même temps, des propositions concernant la manière d'éliminer les pertes. Son ouvrage de plus de 400 pages, est intitulé „Waste in Industry". Chose caractéristique en ce qui concerne l'effet exceptionnel de cet ouvrage, on l'appelle aussi le „manifeste de rationalisation" ¹³⁾.

¹¹⁾ Voir Gaston Raphael: Walther Rathenau. Litfass, Berlin.

¹²⁾ Person, op. cit. p. 196 — 197.

¹³⁾ Voir A. Fourgeaud. La Rationalisation. Etats - Unis. Allemagne. Payot, Paris, 1929, p. 32.

D'après ce Rapport, les pertes survenues dans l'industrie peuvent être attribuées aux principales causes suivantes :

- Insuffisance de production par suite d'une mauvaise utilisation des matières, de l'installation, de l'outillage et des ouvriers;
- Discontinuité de la production, résultant d'une utilisation défectueuse des matières et de la non-occupation de la main d'oeuvre, des installations et de l'outillage d'exploitation;
- Diminution du rendement, due au mauvais état de santé, aux défauts physiques et aux accidents industriels.

Chacun de ces facteurs a été démontré avec précision dans toutes les industries examinées et c'est en comparant des résultats obtenus par une bonne et une mauvaise exploitation d'une même industrie qu'ont été indiquées les causes de pertes, ainsi que le moyen de les éliminer ou tout au moins d'y remédier partiellement.

Mais en outre, le Rapport a dû examiner de quelle manière se partage la responsabilité de ces pertes entre la direction de l'exploitation, les ouvriers et autres facteurs (banques, opinion publique, cartels, etc.). Le résultat de ces recherches est résumé dans le tableau que voici :

Industrie examinée	Responsabilité						Nombre total des points
	de la direction de l'exploitation		des ouvriers		des autres facteurs		
	en points	en %	en points	en %	en points	en %	
1) Industrie de la confection pour hommes	48.33	75	10.50	16	4.95	9	63.78
2) Industrie du bâtiment	34.30	65	11.30	21	7.40	14	53.00
3) Industrie typographique	36.36	63	16.25	28	5.00	9	57.61
4) Industrie de la chaussure	30.25	73	4.85	11	5.83	16	40.93
5) Industrie métallurgique	23.23	81	2.55	9	2.88	10	28.66
6) Industrie textile	24.70	50	4.70	10	19.80	40	49.20

Le système de pointage employé ici sert à faire ressortir le degré de responsabilité relative. Les 100 points théoriques désignent la totalité des pertes possibles. Mais, puisqu'il n'existe aucune industrie qui travaille avec des pertes maxima, le nombre des points concernant les différentes industries est toujours inférieur à 100. Le tableau ci-dessus fait ressortir que c'est l'industrie de la confection pour hommes qui a travaillé avec les plus fortes pertes, ce que le Rapport explique par le fait que c'est dans cette branche que l'on a enregistré le contrôle le moins strict à la production, l'absence totale de recherches scientifiques, etc...

Le principal résultat du tableau ci-dessus est d'établir le fait que la direction de l'exploitation assume dans les pertes une responsabilité

de plus de 50%. La part de responsabilité incombant aux ouvriers est inférieure à 25% et celle attribuée à d'autres facteurs est encore plus petite.

§ 7. La doctrine administrative de Fayol.

En ce qui concerne le règlement théorique des problèmes soulevés par le développement de l'industrie, une importante contribution a été fournie par l'économiste français Henri Fayol. Son attention s'est portée sur le problème de l'administration, question importante non seulement dans les exploitations industrielles, mais encore dans toute entreprise, et l'on peut dire, une question capitale dans la grosse industrie. Fayol a été directeur général d'une société anonyme d'exploitation de mines, directeur de plusieurs autres entreprises minières et c'est après 50 ans d'expérience et de préparation qu'il publia, en 1916, son ouvrage intitulé „Administration Industrielle et Générale”¹⁴⁾. C'est là qu'il expose sa doctrine administrative, thèse qu'il développa ensuite, en l'appliquant aussi à l'administration de l'Etat, dans la conférence qu'il a faite sur „La doctrine administrative dans l'Etat”, au II-e Congrès International des Sciences Administratives à Bruxelles, en 1923. Dans la suite, nous nous occuperons plus à fond de cette conférence¹⁵⁾; pour le moment, ce sont les principaux résultats de l'ouvrage mentionné en premier lieu que nous entendons faire ressortir.

La doctrine administrative est un ensemble de principes, de règles et de procédés visant à faciliter la direction des entreprises (gouvernement des entreprises), y compris les exploitations de toutes espèces, établissements grands et petits, commerciaux, industriels, politiques, religieux ou autres.

Toutes les opérations pouvant survenir dans les entreprises, peuvent rentrer dans les six groupes suivants :

- Opérations techniques (production, fabrication, transformation).
- Opérations commerciales (achats, ventes, échanges).
- Opérations financières (recherche et gérance des capitaux).
- Opérations de sécurité (protection des biens et des personnes).
- Opérations de comptabilité (inventaire, bilan, prix de revient, statistique, etc...).
- Opérations administratives (prévoyance, organisation, commandement, coordination et contrôle).

Ce sont là les fonctions essentielles dont les cinq premières ne nécessitent pas de plus amples explications. La Doctrine Administrative s'occupe précisément de la sixième. Il convient cependant de distinguer la direction du gouvernement.

D'après Fayol: „Gouverner, c'est conduire l'entreprise vers son but en cherchant à tirer le meilleur parti possible de toutes les sources dont elle dispose; c'est assurer la marche des six fonctions essentielles. L'administration n'est qu'une des six fonctions, dont le gouvernement

¹⁴⁾ H. Fayol. Administration industrielle et générale. Paris, Dunet, Editeur. 1920, 174 p.

¹⁵⁾ Voir § 27.

doit assurer la marche. Mais elle tient dans le rôle des grands chefs une si grande place qu'il peut parfois sembler que ce rôle est exclusivement administratif¹⁶⁾.

Par fonctions administratives, Fayol entend, comme nous venons de le voir, la prévoyance, l'organisation, l'exécution, la coordination et le contrôle. L'auteur définit chacune de ces fonctions de la manière suivante:

„*Prévoir*, c'est de la connaissance précise et complète du passé et du présent, déduire les probabilités ou possibilités d'avenir, d'amélioration, d'extension ou de suppression.

„*Organiser*, c'est définir et réaliser la structure générale de l'entreprise en fonction de son objet, de ses moyens d'action et des directives précisées par la prévoyance; c'est concevoir et créer la structure particulière de chacun des services qui le composent en fonction de la tâche qui lui est propre. C'est donner à l'ensemble sa forme, au détail sa place; c'est fixer le cadre et le remplir de son contenu. C'est assurer une exacte division du travail administratif, en dotant l'entreprise des seuls services reconnus nécessaires et en déterminant exactement la compétence de chacun d'eux. Ainsi l'organisation traduit, en fait, les conceptions théoriques de la prévoyance.

„*L'exécution* résulte du commandement et de la coordination. *Commander*, c'est mettre en marche les services définis par la prévoyance, constitués par l'organisation. L'ordre donné fait jouer simultanément à tous les échelons intéressés, l'autorité et la responsabilité, l'initiative et la discipline”;

„*Coordonner*, c'est mettre de l'harmonie et de l'équilibre dans le tout; c'est donner aux choses et aux actes les proportions qui conviennent. C'est adapter les moyens au but; c'est unifier un ensemble d'efforts séparés et le rendre homogène; c'est établir une étroite liaison entre les services, spécialisés dans leurs moyens, mais visant la même fin”.

„L'examen des résultats constitue le contrôle. *Contrôler*, c'est s'assurer qu'à chaque instant tout se passe conformément au programme adopté, aux ordres donnés, aux principes admis. Le contrôle compare, discute, critique; il tend à surexciter la prévoyance; à simplifier et à renforcer l'organisation, à accroître l'efficacité du commandement, à faciliter la coordination”¹⁷⁾.

Ainsi entendue, l'administration n'est pas le privilège exclusif, ni le devoir personnel du chef ou des chefs de l'entreprise, mais une fonction qui se partage, tout comme c'est le cas pour les cinq autres fonctions essentielles, entre le chef de la collectivité et ses membres.

La fonction technique ne se termine pas à l'ouvrier ou à l'ingénieur, mais elle monte jusqu'au chef de l'entreprise et en revanche, la fonction administrative n'est pas une attribution exclusive du chef, mais les facteurs subalternes y ont également leur part. D'autre part, dans l'exécution des diverses fonctions, la proportion de la participation des facteurs dirigeants et des facteurs subalternes accuse des différences

¹⁶⁾ Ibidem, 12 p.

¹⁷⁾ Voir: Deuxième Congrès International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1923. Comptes rendus des séances du Congrès. Bruxelles, Goemaere, éditeur, 1923, p. 17.

essentielles. Fayol considère cette constatation comme particulièrement importante.

Dans son livre, il publie le tableau ci-dessous, indiquant l'importance relative des diverses facultés nécessaires, dans le personnel des grosses entreprises industrielles.

Il appert de ce tableau que dans l'ouvrier, ce sont les facultés et la compétence techniques qui revêtent la plus grande importance; et plus on s'élève sur l'escalier hiérarchique, plus l'importance de la faculté administrative s'accroît et celle des facultés techniques diminue. Pour les grands chefs c'est la faculté administrative qui a le plus d'importance. Fayol considère ce résultat comme ayant une portée fondamentale et comme généralement valable. Dans les exploitations de toute espèce, la faculté la plus importante pour ce qui est des facteurs subalternes est la capacité technique et pour ce qui est des grands chefs, la capacité administrative.

Catégories d'agents	Capacités						Valeur totale
	administratives	techniques	commerciales	financières	de sécurité	de comptabilité	
Grand établissement							
Ouvrier	5	85	—	—	5	5	100
Contremaître	15	60	5	—	10	10	100
Chef d'atelier	25	45	5	—	10	15	100
Chef de division	30	30	5	5	10	20	100
Chef du service technique	35	30	10	5	10	10	100
Directeur	40	15	15	10	10	10	100
Plusieurs établissements réunis							
Directeur général	50	10	10	10	10	10	100
Industrie d'Etat							
Ministre	50	10	10	10	10	10	100
Chef d'Etat	60	8	8	8	8	8	100

Il est intéressant de voir la conclusion que Fayol tire de cela. Il dit: Pour que l'exploitation prospère, il faut que les six fonctions mentionnées ci-dessus s'opèrent bien. Si l'une d'elles laisse à désirer, l'entreprise en souffre, elle peut même en périr. Il faut donc que le personnel de toute exploitation quelle qu'elle soit, puisse remplir les six fonctions essentielles y compris la fonction administrative. Il est surprenant toutefois qu'en ce qui concerne la fonction administrative, quelque grande que soit son importance, l'opinion publique est désorientée; elle n'est pas en mesure de juger les actes administratifs et cette ignorance a de telles conséquences qu'un chef technique ne saurait contrevenir à certaines règles fixées, sans risquer de perdre tout prestige, tandis que, au contraire, en matière administrative, il peut se permettre impunément les méthodes les moins appropriées¹⁸⁾.

¹⁸⁾ Voir: Fayol, op. cit. p. 22.

La source du mal est, selon l'expert français, que la préparation administrative peut être acquise de la même manière que les aptitudes techniques, à l'école d'abord, et ensuite dans la pratique, et pourtant l'enseignement de l'administration fait partout défaut, même dans les hautes écoles, et jusque dans les hautes écoles professionnelles. Comment est-ce possible? Cela ne peut s'expliquer que par une raison importante et qui n'est autre chose que *l'absence de doctrine sur l'administration*; or, s'il n'y a pas de doctrine, il n'y a pas de quoi enseigner. Les chefs éminents n'ont, pour la plupart, ni le temps, ni l'envie d'écrire, et le plus souvent, ils disparaissent et ne laissent après eux ni théorie, ni même de disciples. Contribuer à l'élaboration de la théorie administrative, voilà qui certes ne figure pas encore au nombre des devoirs du grand chef. Mais Fayol estime qu'il est très important de combler cette lacune et il essaie lui-même de la faire. C'est dans ce but qu'il écrivit sa „Doctrin Administrative”.

Après avoir exposé la notion et l'importance de l'administration, l'auteur français développe dans son livre ses opinions concernant les principes et les éléments de l'administration, en partant des considérations suivantes:

L'organe et l'instrument de la fonction administrative sont constitués par le personnel. Alors que les autres fonctions travaillent avec des matières et des machines, l'administration signifie la direction des personnes. Le bon esprit et le bon fonctionnement du personnel dépendent de l'observation de certains principes que Fayol examine en détail, tout en soulignant qu'en ce qui concerne l'administration, il n'y a pas place pour la raideur ou pour l'absolu, parce que tout est là, question de mesure. La mesure, qui résulte du tact et de l'expérience, est une des qualités essentielles de l'administrateur.

§ 8. L'accroissement quantitatif des activités de l'Etat.

Dans les chapitres précédents, nous avons esquissé le grandiose essor industriel, acquisition d'importance exceptionnelle à l'actif de l'ère capitaliste. Tout cela est le résultat des derniers cent ans; c'est après 1870 que se développa le grand capitalisme et après 1900, parallèlement avec le progrès toujours plus rapide de la technique, l'impérialisme. Nous avons vu que les sphères qui se sont émancipées de l'Etat, ont passé par une transformation profonde après cette émancipation. En attendant, la Constitution de l'Etat n'a guère changé dans sa substance. Le système est resté l'ancien, au degré de développement où il était pendant l'époque pré-industrielle, c'est-à-dire à une époque où les aspirations sociales nouvelles étaient encore inconnues. L'accroissement important de la population, de même que les changements d'ordre social et économique n'ont pas manqué, bien entendu, de laisser des traces dans la vie de l'Etat. Ils y ont amené également un accroissement progressif, d'ordre quantitatif, sans qu'il s'en soit suivi des changements qualitatifs tant soit peu importants.

Les principaux traits caractéristiques de cet accroissement sont les suivants:

a) L'Etat qui, auparavant, considérait comme exclusive sa tâche d'assurer la sécurité intérieure et extrériorité, de rendre la justice,

d'entretenir l'armée et la police, a assumé graduellement, un nombre toujours plus grand de tâches nouvelles: construction de routes, de ponts et de chemins de fer, perfectionnement des moyens de communication, création d'écoles, de musées, de théâtres, d'instituts de recherches scientifiques et autres tâches de caractère culturel; mesures curatives et préventives visant à améliorer la santé publique et l'état du cheptel vif, création d'hôpitaux, d'asiles d'aliénés, etc.; diverses tâches visant au développement de l'agriculture, de la sylviculture et de la zootechnie, régularisation des cours d'eau et des terrains exposés à l'inondation, extension des superficies d'emblavement, amélioration des produits agricoles, contrôle des semences, écoulement de la récolte; réglementation de la valeur monétaire et des instituts de crédit; solution de tâches sociales toujours plus nombreuses: institution des assurances sociales, — assurance accidents, maladie, infirmité, vieillesse, pour les ouvriers industriels d'abord, puis extension du régime des assurances aux ouvriers agricoles, voire à des sphères encore plus vastes de la société, dans plusieurs pays aux chômeurs.

Cette énumération est encore incomplète... Cette esquisse sommaire suffit cependant à démontrer que cette évolution qui débuta, à un rythme rapide dès le XIX-e siècle, consiste en ce que l'Etat se charge de tâches qui n'incombent pas à l'autorité suprême et qui même ne peuvent pas être assumées par *l'imperium* puisqu'il s'agit de tâches techniques, susceptibles d'être accomplies également par d'autres que l'Etat; c'est pourquoi l'Etat n'exerce pas et ne se réserve pas le monopole dans ces domaines. Seulement, il en résulte que l'Etat lui-même ne parvient pas à résoudre ces tâches autrement qu'en appliquant la technique particulière qu'elles exigent. L'enseignement, les communications, la production, etc. exigent de la part de l'Etat et des villes qui s'en chargent, non seulement de l'autorité, mais encore des capacités et des aptitudes techniques.

b) Toutes ces tâches nouvelles dont l'Etat prend successivement la charge, n'ont point comporté l'extension de la sphère des pouvoirs législatif et judiciaire ou l'accroissement des cadres de ceux-ci, mais elles rentrent toutes dans le domaine du pouvoir exécutif. Le résultat en est une altération importante survenue dans les rapports des trois pouvoirs et ce, au profit de l'administration qui se développe dans une mesure disproportionnée, tandis que les deux autres pouvoirs ne changent pas. C'est ce qui explique que le rapport réciproque des pouvoirs, qui avait permis, au début du XIX-e siècle, d'assurer leur coordination et leur équilibre, — ce rapport, disons-nous, perd son équilibre par suite du chargement profond ci-dessus esquissé, de sorte que son maintien sera de plus en plus malaisé, voire impossible.

c) Cette importante extension du champ d'activité de l'administration publique aboutit au renforcement de la centralisation, — étant entendu que la centralisation signifie aussi la „déconcentration”, c'est-à-dire l'exécution, par l'Etat et par les organes de l'Etat, de tâches d'intérêt public. La centralisation s'est renforcée de deux manières: ou bien l'Etat s'est chargé des tâches nouvelles dès leur apparition, en s'occupant lui-même de leur solution dès le début, et les assume depuis lors par ses propres organes, —, ou bien l'Etat qualifie d'attributions de

l'Etat, des tâches d'intérêt public qui étaient, auparavant, confiées aux corps autonomes et qui seront, dès lors, soustraits au ressort de l'autonomie. L'accroissement de la centralisation, dans des mesures diverses et au point de vue des tâches différentes, se rencontre dans chaque pays.

d) En dépit de ce renforcement continu de la centralisation, ni le domaine de la décentralisation, ni les attributions des autonomies ne diminuent. Cela s'explique par le fait que l'accroissement et la multiplication des tâches incombant à l'administration publique sont plus grands que ceux de la centralisation. Ceci montre du même coup que le problème éternel de la centralisation et de la décentralisation apparaît sous un aspect nouveau et sous une forme nouvelle. Etant donné le développement considérable survenu dans le domaine de l'administration publique, le pouvoir central n'est plus en mesure de se charger de toutes les tâches; il est donc obligé d'opérer une sélection et de céder une partie de celles-ci — pour diviser le travail —, à la décentralisation, c'est-à-dire aux autonomies. Par conséquent la centralisation n'arrive pas à absorber l'administration autonome, et plus les limites de l'administration publique s'élargissent, moins cette absorption est possible. La reconnaissance de cet état de choses pourrait permettre de neutraliser l'antagonisme entre le principe de la centralisation et celui de la décentralisation, et de mettre fin ainsi, à la dissipation des énergies absorbées jusqu'ici par ce problème.

L'extension de la sphère d'attributions revenant à la décentralisation ressort du fait qu'à côté des autonomies territoriales telles que les communes, les villes et les provinces, en un mot, les diverses formes de l'autonomie locale (local government), on voit se multiplier de plus en plus les diverses autonomies corporatives, surtout les corporations représentant les intérêts professionnels, groupements non seulement reconnus par l'Etat, mais encore constitués ordinairement sur l'initiative de l'Etat lui-même. Les premières formes existantes de ces corps de représentation d'intérêts sont les chambres de commerce et d'industrie, auxquelles se sont ajoutées encore les chambres de diverses autres professions: chambres d'agriculture, d'avocats, de médecins, d'ingénieurs; dans les temps plus récents, des organisations de types nouveaux s'y sont jointes, notamment les diverses organisations corporatives, ainsi que les différentes organisations d'employeurs et de travailleurs, groupements reconnus par l'Etat et même chargés par lui de diverses tâches publiques. C'est dans cette catégorie que rentrent les corporations de droit public instituées récemment par le droit allemand en nombre toujours plus grand (Öffentlichrechtliche Körperschaften); telles sont le Reichsnährstand (ordre de l'alimentation nationale), Reichskultur Kammer (Chambre culturelle du Reich), Arbeitsfront (Front du travail), Akademie für deutsches Recht (Académie de droit allemand), etc., et en Autriche les Berufsstände, (corporations professionnelles). Le nombre de ces dernières s'élève à 7 en vertu de la nouvelle Constitution autrichienne du 1er avril 1934; en Italie, on trouve les syndicats, fédérations, confédérations de travailleurs et d'employeurs, et les corporations. L'on peut classer dans la même catégorie certaines des „Independent Agencies" existant aux Etats-Unis.

Ces groupements peuvent être conçus de telle manière que les attri-

butions qui leur sont confiées sont déclarées tâches publiques par l'Etat, tout en ajoutant cependant que lui-même ne se charge pas de pourvoir à l'accomplissement de ces tâches. L'Etat fait donc rentrer ces tâches dans le domaine de l'administration publique, mais quant à leur exécution, il ne la centralise point, mais la laisse aux organismes autonomes. Cette façon de procéder a ses raisons d'ordre technique et psychologique bien pesées, mais ceci ne change en rien notre affirmation précédente, selon laquelle, du fait de la forte augmentation du champ de l'administration publique, la centralisation se trouve obligée de décentraliser, pour assurer la division du travail.

e) L'expression numérique du volume de l'accroissement se trouve dans les données du budget. Dans la suite nous allons reproduire les données rétrospectives du budget, respectivement des comptes de clôture de quelques Etats. L'accroissement qu'on y constate concerne presque exclusivement l'extension de la sphère de l'administration publique. Pour avoir une image complète de la chose, il y a lieu d'ajouter encore les chiffres des budgets des autonomies territoriales; cependant il est plus difficile de les réunir et de les reproduire, surtout pour ce qui est du passé. Pour cette raison, nous devons renoncer à présenter un tableau des dépenses globales de l'administration d'Etat et de l'administration autonome, cependant nous tenons à insister sur l'importance de ces éléments, espérant que des recherches ultérieures arriveront à combler cette lacune.

1. Suisse.

Dépenses administratives de la Confédération et des Cantons, en milliers de francs (non compris les dépenses extraordinaires et les fonds spéciaux).

Années	Confédération		Cantons		Total	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
1850	4.658	4.574	—	—	—	—
1875	18.608	19.435	—	—	—	—
1900	58.518	60.242	121.038	121.646	179.556	181.888
1910	96.421	90.885	185.455	188.442	281.876	279.327
1920	177.361	276.898	475.692	525.360	653.053	802.258
1930	433.106	426.374	642.218	638.195	1.075.324	1.064.569
1934	453.585	480.246	632.543	672.535	1.086.128	1.152.781

2. Belgique. Budget de l'Etat.

Années	Recettes	Dépenses
1835	91.075.226	87.104.005
1850	132.877.188	118.730.905
1875	278.711.587	292.222.496
1900	542.778.104	574.158.192
1910	815.404.779	829.456.267
1920	3.767.345	millions de F. 10.943.642 millions
		dont 4.944.533 recouvrables en exécution dds traités de paix.
1930	11.689.514	12.695.150 millions

3. Empire Allemand.

Total des dépenses du Reich (dépenses régulières et extraordinaires).

Règlement de compte final.	Année	1875	615 942.178	RM
"	"	1900	2 199.642.592	"
"	"	1910	3 024.260.826	"
"	"	1920	145.254.696.098	"
"	"	1930	11.877.248.800	"
Budget	"	1934	6.458.281.600	"

Total des dépenses des Etats fédérés (Länder), dépenses régulières et extraordinaires:

Budget	Année 1930	5.139.047 000	RM
--------	------------	---------------	----

4. Hongrie.

Années	Totaux des dépenses
1868	302.802.108 pengoes
1880	602.038.627 "
1900	1.229.757.845 "
1910	1.848.808.358 "
1919	le traité de paix de Trianon a détaché de la Hongrie 67,3% du territoire et 58,4% de la population.
1930/31	1.398.130.000 pengoes
1934/35	

5. Etats - Unis d'Amérique du Nord.

Années	Dépenses de l'Union (Budget fédéral)
1800	10.786.075
1850	39.543.492
1870	309.653.561
1900	520.860.847
1910	693.617.065
1920	6.482.090.191
1930	3.994.152.487
1934	7.105.050.085

§ 9. Les symptômes de la crise de l'Etat.

En présence de ces phénomènes reflétant l'extension de la sphère d'activité de l'administration publique, il convient d'indiquer, dans la suite, les symptômes montrant que le fonctionnement de l'organisme de l'Etat n'est pas en mesure de faire entièrement face aux tâches nouvelles.

a) C'est la Révolution française qui a transplanté le parlementarisme anglais sur le continent européen; toutefois ce système, arraché à son sol natal, n'a pas donné, sur le continent, les mêmes résultats et n'a pas évolué dans la même direction qu'en Angleterre.

Dans la mesure où le droit électoral a été détenu, le parlementarisme a conduit à la formation de partis toujours plus nombreux. Ainsi prit fin le système des deux partis, qui étaient capables d'assurer un sain régime parlementaire d'alternance; au lieu de cela, la majorité

parlementaire s'est constituée par la coalition de plusieurs partis moins importants. Les partis se créent non pas sur la base de vastes programmes gouvernementaux, mais sont l'expression de certaines questions non résolues; ils représentent des solutions partielles, conformes à leur appellation (pars) et souvent ils n'arrivent à conquérir qu'une fraction des électeurs. Les marchandages que nécessite la création d'une majorité gouvernementale constituée de plusieurs partis font que, souvent, ces programmes même partiels subissent des restrictions. C'est ainsi que s'engendrent des solutions rigides et transactionnelles qui permettent de constituer des gouvernements de coalition dont les membres représentent des partis différents. Cela exige cependant des égards importants pour ces arrangements, et le résultat est que l'action sérieuse s'en trouve entravée, les grands problèmes nationaux sont impossibles à résoudre, car dès que les avis des partis sur tel ou tel problème viennent à diverger, la coalition se trouve dissoute et le gouvernement est renversé. Ainsi, l'on ne peut assurer que la solution de problèmes où il n'existe point de divergences de vues. Toutefois, il arrive souvent que l'unanimité ne peut être réalisée que d'une manière négative, à savoir que certains problèmes ne soient pas résolus, ou que leur solution soit ajournée. Les inconvénients de cet état de choses ont provoqué un mécontentement toujours grandissant à l'égard du parlementarisme, de plus, on a l'habitude de parler sur le continent européen de la faillite du parlementarisme. Même, les révolutions russe, italienne et allemande ont considéré la suppression du système parlementaire comme une partie essentielle de leur programme.

b) Dans les Etats où le régime parlementaire a été instauré et où, par conséquent, l'assemblée législative basée sur la représentation nationale est en mesure de demander des comptes au gouvernement et à ses membres, en les jugeant dans leurs personnes, partout on a vu le contrôle suprême sur l'administration publique, passer des mains du chef de l'Etat, à la législation. Le chef du pouvoir exécutif, quoique les membres du gouvernement soient vis-à-vis de lui juridiquement responsables aussi bien que vis-à-vis du parlement, n'a conservé qu'un pouvoir nominal, comme le roi d'Angleterre, le Président de la République Française, etc. Donc, parmi les deux organes, de rang égal à l'origine, c'est le parlement et en particulier la Chambre Basse dont l'influence prit le dessus. Cependant pour ce qui est du choix des membres du gouvernement, des ministres, le point de vue déterminant du parlement est de l'ordre exclusif de la politique des partis, et le parlement ne sait ni apprécier la capacité technique, ni la mettre au premier plan de ses préoccupations. Un aveu clair et net de cet état de choses est que depuis que s'est développée la bureaucratie professionnelle, on exige des membres de celle-ci des aptitudes techniques, mais quant à leur chef, le ministre, cette exigence est expressément écartée de sorte que tout membre du parlement peut devenir aussi ministre.

Cependant à la suite de la multiplication des tâches incombant à l'Etat, les fonctions de chef, à exercer par le gouvernement, deviennent de plus en plus amples et onéreuses et en même temps la voie purement politique du choix des ministres se révèle évidemment de plus en plus insuffisante. Le changement fréquent des gouvernements interrompt

chaque fois l'exécution des programmes de longue haleine et exigeant une action méthodique. Si les changements s'effectuaient par personne, le collège gouvernemental dont les autres membres demeureraient à leur place, pourrait tranquillement poursuivre son action même dans le cas d'un remaniement partiel. Dans cette dernière éventualité, le régime collégial pourrait donner des résultats meilleurs que ceux du régime individuel et autoritaire, puisqu'il permettrait la cohérence dans l'action. Seulement, le parlementarisme voit le triomphe du principe politique dans le renversement et le remplacement du gouvernement complet et par là il renonce à l'avantage le plus important du régime collégial.

c) L'Etat, comme nous l'avons vu, fait rentrer dans son ressort, des fonctions toujours plus nombreuses; aussi la centralisation s'en est-elle trouvée renforcée dans une importante mesure. Si un ministère est présidé par un ministre énergique et ambitieux, celui-ci trouve ordinairement le moyen de faire valoir son influence politique pour étendre les attributions de son ministère par l'étatisation d'une tâche publique quelconque. Ce progrès de l'étatisation que l'on peut constater dans chaque pays au cours des dernières décades, ne signifie pas toutefois la solution de la centralisation en tant que problème de fonctions. Les affaires qu'on a fait rentrer dans le ressort de l'Etat, demeurent juxtaposées comme elles l'étaient, de sorte que cette étatisation signifie simplement l'extension du pouvoir. „Au point de vue territorial, le gouvernement de la France est un exemple de centralisation avancée; au point de vue des fonctions, c'est tout sauf cela”¹⁹⁾.

A la tête de la hiérarchie administrative se trouvent les divers ministres. L'appareil administratif a donc de nombreux chefs, et il n'y a personne qui soit le directeur du corps des fonctionnaires de l'Etat. Les ministres discutent certaines questions en conseil des ministres à la tête duquel se trouve le président du conseil qui est, lui, „primus inter pares”, sans avoir toutefois le moyen de prendre en son propre nom et sous sa propre responsabilité, des mesures touchant l'ensemble de l'administration publique.

Le résultat est donc: centralisation moins intégration.

Ces phénomènes se présentent d'une manière moins prononcée aux Etats-Unis d'Amérique du Nord où le système dit „Strong Executive” assure au président une position juridique telle que peut-être, la position temporaire des dictateurs mise à part, aucun chef d'Etat ne s'en est vu conférer une pareille. Cela a été fait sciemment, chose qui ressort du commentaire de Hamilton, disant au sujet de cette clause de la Constitution: „L'élément principal dans la notion du bon gouvernement est la force du pouvoir exécutif”²⁰⁾. Pour cette raison, on a attaché une importance particulière aux quatre postulats suivants: le premier est l'indépendance politique, c'est-à-dire qu'il ne faut pas que le chef de l'Etat doive son élection au parlement, mais reçoive son mandat directement des électeurs à l'égard desquels il sera responsable et dont sa réélection dépendra. En outre, le pouvoir gouvernemental a été confié

¹⁹⁾ Voir: W. R. Sharp. *The French Civil Service. Bureaucracy in Transition*. New York, Mc Millan. 1931, p. 32.

²⁰⁾ Voir: Charles S. Beard. *The American Leviathan. The Republic in the Machine Age*. New York, Mc Millan. 1931, p. 247.

non pas à un collège, mais à une seule personne physique (chief executive), parce que les collègues ne savent pas agir, ils se trouvent affaiblis par des conflits internes et paralysés par les jalousies ou par les machinations de ses membres. Tandis qu'un homme à lui seul, agit ou n'agit pas, mais sa responsabilité n'est pas discutable, il ne peut se dérober en invoquant les hésitations des autres, chose toujours possible dans un corps. Troisièmement le président n'est pas membre du Congrès aux séances duquel il n'assiste pas; il porte seul la responsabilité du gouvernement, c'est lui qui place à la tête des divers ministres des dirigeants (secrétaires d'Etat) qui eux non plus ne sont pas membres du parlement quoique la Constitution n'en exclue pas la possibilité, mais on n'admet pas qu'ils soient membres du Congrès, parce qu'ainsi le pouvoir du président se trouverait diminué vis-à-vis du Congrès, comme le montre l'exemple des gouvernements parlementaires d'Europe. Une quatrième disposition importante, figurant aussi dans la Constitution, est que le mandat du président a une durée fixe assez longue: quatre ans. Pendant la durée de ce mandat, le président ne peut être destitué que par voie de mise en accusation, s'il en fournit la cause. Par conséquent, il n'est pas possible de renverser les gouvernements et des crises parlementaires incalculables ne peuvent provoquer l'arrêt inopiné de l'expédition des affaires.

Ce qui fait la valeur de ces dispositions c'est que celles-ci ont su concilier l'unité, la stabilité et la force du pouvoir exécutif avec la responsabilité vis-à-vis du peuple, c'est-à-dire avec l'affirmation de la démocratie.

d) Partout dans le monde, en ce qui concerne la vie publique, on se trouve en présence d'un changement au profit de l'administration, dont on voit grandir l'autorité et l'influence, aux dépens de la législation. Le résultat, c'est une forte prépondérance du pouvoir exécutif. Un savant américain a exprimé cet état de choses par un mot spirituel en disant que, — vu l'importance agrandie de la capacité technique, — l'influence de la législation sur l'administration publique commence à être limitée comme c'est le cas dans la guerre où cette influence se limite à la déclaration de la guerre, tandis que le plan de guerre évolue et est exécuté, au cours du contact avec l'ennemi, par le haut commandement, sans l'influence de la législation²¹⁾.

Cette séparation des principales fonctions de l'Etat, telle qu'elle a été réclamée par l'Etat libéral qui s'est efforcé de la réaliser, ne saurait être maintenue plus longtemps. Même, pour une partie considérable, elle a cessé d'exister; ce serait donc une fiction que de compter avec elle comme si elle subsistait.

e) Un des symptômes les plus évidents du changement d'influence survenu dans les rapports entre la législation et le pouvoir exécutif, est l'importante extension prise par le droit du gouvernement à l'émission de règlements, de décrets. Le champ de ce droit gouvernemental s'élargit d'une part du fait qu'à côté des règles juridiques établies par la législation, il est émis des décrets visant leur exécution, leur inter-

²¹⁾ Voir Luther Gulick: *Politics, Administration and the „New Deal”*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1933. Sept. 65. p.

prétation ou encore destinés à les compléter; d'autre part cependant la législation se rend compte elle-même de la nécessité d'accorder au gouvernement des pouvoirs aux fins de solutionner, par voie de décrets, certaines tâches qui, auparavant, étaient considérées comme des tâches législatives, par exemple la modification d'une loi par voie de décrets, pour des motifs économiques ou autres, etc...

L'inflation des règles juridiques, due aussi au positivisme juridique dont il est parlé plus haut, (voir § 3), présente inévitablement l'inconvénient qu'il est de plus en plus difficile de se reconnaître dans le labyrinthe des règles juridiques toujours plus nombreuses. La difficulté de discerner les règles juridiques en vigueur conduit soit à ce que la mise au point des règles juridiques est confiée au pouvoir exécutif, ce qui comporte un nouveau changement dans les attributions, soit alors à ce que les règles juridiques sont négligées.

f) Les charges budgétaires de l'Etat grandissent parallèlement avec la multiplication des tâches publiques. La même chose est arrivée dans le domaine de l'administration autonome municipale. Cependant, à l'époque des crises économiques, telle la crise ayant suivi la guerre mondiale ainsi que la crise universelle qui sévit depuis 1929, on voit s'affirmer la nécessité d'économiser et d'arriver à une plus grande rentabilité. On réclame, dans les finances de l'Etat, l'économie, les restrictions, la suppression de certaines dépenses, la liquidation de plans. Les gouvernements n'exécutent ces restrictions que graduellement. On procède progressivement à la restriction du budget et cette besogne est accomplie dans la plupart des cas, par des gouvernements différents, mais les réclamations ne cessent pas, les électeurs demandent toujours davantage et les réductions n'ont pas de limites objectives. De même que les majorations budgétaires ont été effectuées, pour une bonne partie, sans système, sans méthode, au petit bonheur et non pas selon les indications de la rentabilité et de la productivité, pour ce qui est des réductions, elles ont été opérées sous l'effet des mots d'ordre de politique de partis ou sous la pression des nécessités économiques, mais sans que l'administration publique ait eu des arguments objectifs pour leur donner une direction déterminée. On manquait de données exactes et de directives méthodiques pour apprécier la somme de travail et de dépenses nécessitées par l'accomplissement d'une tâche administrative quelconque ou pour calculer le rendement qu'on est en droit d'attendre d'un appareil administratif. La réduction budgétaire se heurte à des difficultés plus grandes dans le domaine des dépenses „personnel” que dans celui des dépenses „matériel”. La bureaucratie professionnelle signifie un emploi permanent, ce qui, en cas de réduction des effectifs, amène des charges de pensions de retraite allouées au lieu des traitements pour service actif. Cette circonstance a orienté l'attention vers les problèmes d'ordre personnel de l'administration publique.

La bureaucratie professionnelle possédant des aptitudes techniques a de très grands avantages intrinsèques à défaut desquels l'on ne saurait guère comprendre son extension universelle et son maintien permanent. Il est toutefois indéniable que, dans les pays où elle est devenue un appareil d'ores et déjà indispensable, la bureaucratie présente aussi les

symptômes de la stagnation, du vieillissement et d'une tendance à se considérer comme une fin en soi.

Par contre le scientific management qui fonde toujours son action sur des faits acquis et non pas sur des sentiments ou des hypothèses, a élaboré, pour ce qui est du problème du personnel, des méthodes nouvelles qui sont de beaucoup supérieures aux méthodes appliquées jusqu'ici dans le domaine de l'administration publique.

g) Le mot d'ordre économique de l'époque du développement de l'Etat libéral préconisait que l'Etat devait limiter le plus possible son intervention dans la vie économique. Avec l'évolution du gros capitalisme la chose changea et la vie économique elle-même a souhaité l'intervention de l'Etat dans une mesure toujours plus forte. L'administration publique, non seulement les communes, mais l'Etat également, participe dès lors à la vie économique, par voie des exploitations publiques, cependant l'Etat n'est pas en mesure de faire face à de pareilles tâches économiques avec son organisation administrative normale. Il lui faut à cet effet créer des organes nouveaux ou bien alors il utilise lui-même les formes de l'organisation de l'économie privée et s'efforce de solutionner certaines tâches économiques, par des établissements individuels, des sociétés anonymes ou des coopératives. Aujourd'hui l'on rencontre partout des sociétés anonymes ou des coopératives qui servent des fins d'utilité publique. Ces organismes bénéficient, en ce qui concerne leurs besoins en capitaux, le contrôle et les rapports avec le public, de privilèges qui font que leur caractère de droit privé change également. L'exemple le plus important est celui des banques d'émission, mais de tous côtés l'on trouve toute une série d'autres exemples comme les caisses d'épargne postales, certains établissements financiers, des coopératives de crédit pour la construction d'habitations, etc., organes qui tout en fonctionnant sous la forme de sociétés commerciales se voient octroyer par l'Etat tant de privilèges et une situation juridique tellement exceptionnelle, qu'ils ne peuvent plus être considérés comme des sociétés commerciales ordinaires, mais prennent le caractère d'organismes mixtes en partie d'ordre de droit privé, en partie d'ordre de droit administratif. De tels établissements se rencontrent actuellement dans chaque Etat, même dans ceux qui se considèrent, à l'heure actuelle encore, comme Etats libéraux.

Cependant de nombreux exemples prouvent (bolchevisme, fascisme, New Deal) que l'Etat se charge de tâches encore beaucoup plus étendues que celles dont nous venons de parler. C'est ainsi que se justifie la conclusion qui dit que d'affaire privée, la vie économique est devenue affaire publique. Or, l'organisation de l'Etat, telle qu'elle était jusqu'ici, n'est pas en mesure d'assurer la direction de la vie économique transformée en affaire publique; l'Etat ne dispose pas des organes nécessaires, étant donné que son gouvernement et son organisation datent d'une époque où ces tâches étaient encore inconnues.

§ 10. L'Etat post-industriel en formation.

L'évolution que nous venons de résumer permet de tirer une conclusion essentielle et de constater que, depuis que s'est développée le ré-

gime démocratique libéral, la révolution technique a provoqué un changement profond dans la vie sociale et économique. L'organisme d'Etat constitué au début du XIX-e siècle n'est plus un cadre adéquat pour cette vie changée. L'organisation de l'Etat n'est pas immuable, elle subit de nombreuses modifications dans ses détails. En vue de faire face aux tâches nouvelles, des organes nouveaux ont été créés ou des organes anciens ont subi un remaniement approprié. Mais quant au cadre et à l'atmosphère, ils n'ont pas changé. Il y a un agrandissement horizontal, mais il n'y a pas d'évolution verticale. Il y a bien un changement dû à la contrainte des nécessités, mais il n'y a pas de progrès conscient. Chaque pays essaie une solution différente, on en est aux tâtonnements. On n'a pas une vision nette des forces de tension et l'on ne discerne pas la direction dans laquelle l'évolution devrait s'engager. De là, les réserves, les entraves mises à l'évolution et comme résultat de tout cela, le malaise général, le mécontentement en présence de ce qui existe et l'incapacité d'y apporter remède.

Le problème consiste à transformer l'aménagement préindustriel de l'Etat de manière à répondre aux exigences posées par la situation post-industrielle. Cela comporte en substance les buts suivants: 1) satisfaisant, dans le domaine administratif, aux exigences de la rentabilité et de l'efficacité, — point de vue soulevé par la révolution technique et par le développement du capitalisme; 2) changement d'ordre constitutionnel au profit du pouvoir exécutif, ce qui commande la solution du problème de la direction en s'inspirant de l'exemple des grosses entreprises.

Il paraît que les Etats où la transformation post-industrielle se poursuit d'une manière pacifique, par la voie de l'évolution, (notamment l'Angleterre et les Etats-Unis d'Amérique) tâchent d'aborder le problème du côté administratif, tandis que les Etats qui, après la guerre mondiale, ont passé par une révolution radicale (Russie soviétique, Italie, Allemagne) ont commencé par la réforme de la Constitution. L'on peut relever d'intéressantes réformes constitutionnelles aussi dans d'autres Etats, comme la Pologne, l'Autriche, le Portugal, l'Estonie, etc... En partent de côtés différents, les Etats tendent vers le même but, mais jusqu'ici aucun n'a pu obtenir de résultat complet.

L'objectif de la présente étude est de démontrer l'interdépendance organique et inséparable entre ces deux parties du problème que nous entendons intégrer dans une unité rationnelle. Ce faisant, elle essaie en même temps de donner la réponse de la science à la question la plus importante posée par la crise actuelle de l'Etat.

TITRE II.

TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.

§ 11. Les deux sens de la transformation de l'administration publique.

La transformation de l'Etat pré-industriel en Etat post-industriel est, en substance, un changement important au profit du pouvoir exécutif, de l'administration publique. Ce changement est d'autant plus difficile à discerner que l'administration publique elle-même traverse une transformation importante qui se poursuit dans deux sens:

- 1) L'administration publique s'est agrandie au point de vue quantitatif;
- 2) Elle a évolué, elle s'est transformée au point de vue qualitatif.

§ 12. L'agrandissement quantitatif de l'administration publique.

L'agrandissement quantitatif de l'administration publique se traduit par l'accroissement des attributions incombant à l'administration, par la création d'organes nouveaux, par l'augmentation des dépenses, etc. Pour exprimer numériquement l'extension de l'administration et comparer les données ayant trait à des époques et pays divers, il y a lieu d'examiner l'évolution de l'effectif des fonctionnaires professionnels dans les services publics.

Voici les données de certains Etats, que l'on trouve dans les Rapports Nationaux ou ailleurs:

BELGIQUE. Effectif des employés d'Etat:

1855	14.497
1875	22.133
1900	37.826
1910	50.038
1920	53.568
1928	61.407
1934	117.941 (calculs du professeur Baudhuin)

Employés des communes et des provinces :

1856	4.398
1880	13.132
1900	13.110
1910	17.315
1920	26.274

SUISSE.

Années	Administrations et exploitations fédérales	Administrations et exploitations cantonales & communales	Total
1849	3.079	—	—
1852	3.622	—	—
1870/1880	8.874	—	—
1900	19.877	—	—
1910	62.323 ^(*)	61.074	123.397
1920	75.614	77.715	153.329
1930	67.653	85.597	153.250

(*) L'accroissement sensible s'explique par l'étatisation des chemins de fer.

HONGRIE.

Etat :	
1800	3.400
1870	22.273
1900	125.933
1913	204.240
1930 ^(*)	129.347

(*) Pour les changements survenus par suite du traité de paix de Trianon, voir § 8.

REICH ALLEMAND. 1933 — Employés du Reich Allemand 1.396.000 (sans le territoire de la Sarre)

ETATS-UNIS D'AMERIQUE. Employés fédéraux (civil executive branch)

1800	Il n'existe pas de données officielles.
1850	"
1870	"
1900	"
1910	"
1920	691.116
1930	608.915
1934	661.094

ANGLETERRE ²²⁾.

L'effectif du Civil Service était, en 1929, de 434.000 personnes se répartissant comme suit :

²²⁾ Voir: Royal Commission on the Civil Service (1929) Introductory Memoranda relating to the Civil Service. Submitted by the Treasury. London H. M. Stationary Office. 1930, p. 3.

²³⁾ Voir W. R. Sharp. The French Civil Service. Bureaucracy in transition. New York. Mc Millan, 1931, p. 12.

A) Ouvriers d'industrie	122.000
(employés dans les docks, à l'arsenal de Woolwich, dans la section des machinistes de P. T. T., bureau des usines, imprimerie, etc.).	
B) Effectif des manipulants	178.500
(employés surtout aux P. T. T.)	
C) Courriers, facteurs, manoeuvres - femmes, etc.	16.500
D) Autres emplois (titres)	197.000
(dactylos & sténo-dactylos; aides aux écritures, employés de bureau, employés des services d'exécution, inspecteurs professionnels, scientifiques et techniques; fonctionnaires de l'administration, membres du corps diplomatique & consulaires, etc.).	
	<hr/>
	434.000

FRANCE.

	1914	1921	1927
Employés auxiliaires et temporaires	18.553	70.239	52.162
Fonctionnaires titulaires	351.691	402.279	400.156
Ouvriers	94.943	143.465	94.830
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Total	465.457	618.983	547.148

Ces données présentent assez de lacunes puisque, dans le passé, ces renseignements n'étaient pas recueillis et même aujourd'hui encore ce service n'est pas organisé dans chaque pays. Par ailleurs, l'obtention des documents concernant les employés de l'administration d'organismes autres que l'Etat (autonomies, communes, corporations, etc.) est encore plus difficile que pour les données concernant l'Etat.

Toutefois, les données ci-dessus indiquées montrent, dans chaque pays uniformément, un fort accroissement du nombre des employés d'administration, puisque ces effectifs sont passés, depuis 1900, au double de l'état d'alors et que, par rapport à 1850, l'augmentation se chiffre par 8 fois. Cette augmentation dépasse, dans une forte mesure, la proportion de l'accroissement numérique de la population et reflète clairement la forte extension de l'administration.

§ 13. La formation d'une bureaucratie permanente.

Un des faits les plus importants relevés par suite du changement qualitatif de l'administration, c'est qu'au cours du XIX-e siècle, on a admis généralement la nécessité d'un service public permanent et professionnel possédant des aptitudes techniques, et reconnu la supériorité d'une telle bureaucratie sur un effectif de fonctionnaires politiques élus pour un laps de temps déterminé. L'emploi de fonctionnaires permanents et ayant reçu une formation technique, dans l'administration de l'Etat aussi bien que dans l'administration autonome et dans l'administration communale, s'effectue afin d'augmenter le rendement du service.

Il importe de jeter un coup d'oeil sommaire sur l'évolution de la bureaucratie professionnelle, puisque cet aperçu donne aussi des indications précieuses pour ce qui est de l'appréciation du problème du chef du pouvoir exécutif.

L'exigence visant à voir des fonctionnaires disposant d'aptitudes techniques part toujours directement d'un chef connaissant lui-même avec une parfaite compétence, les matières de son service. Un chef possédant toutes les connaissances que nécessite la solution de la tâche à lui confiée et qui, s'il ne résoud pas lui-même individuellement cette tâche, c'est uniquement parce que cette oeuvre dépasse les forces d'une personne, — un chef pareil s'efforcera d'arriver à ce que ses collaborateurs accomplissent le travail exactement de la même façon qu'il le ferait lui-même. Pour cette raison, ce chef fait des efforts pour instruire, pour former ses collaborateurs. Si la tâche doit se présenter à nouveau, il s'efforcera de ne pas devoir travailler chaque fois avec un personnel nouveau qu'il est nécessaire d'instruire, mais il fera son possible pour conserver le personnel une fois celui-ci entraîné. Le savoir et la capacité du personnel permanent augmentent déjà par la routine pure. Mais ces qualités peuvent être augmentées mieux par la formation technique. S'il s'agit de places assurant un emploi permanent et une situation pour la vie, on peut exiger que l'aptitude technique soit acquise en partie dès avant l'entrée au service. Ce surplus d'exigences, l'énergie et les dépenses que réclame l'acquisition des connaissances préliminaires entraîne à son tour, l'accroissement des exigences formulées par les employés. C'est ainsi que les employés sont arrivés, au prix de grands efforts, à ce que leur engagement soit permanent, et qu'il ne puisse pas être dénoncé à tout moment au gré de l'employeur, mais prenne fin seulement dans le cas de délits disciplinaires déterminés ou d'incapacité de service. Une réclamation ultérieure fut celle visant, au moyen de la pension de retraite, à l'assurance-vieillesse ou incapacité de service, pension dont l'employé put bénéficier après avoir fait du service actif irréprochable jusqu'à l'incapacité. Un nouveau degré de l'évolution fut l'extension du droit à la pension, à la veuve et aux orphelins sans assistance, afin que l'employé pût travailler avec dévouement et n'ait pas de soucis quant à son avenir et celui des siens.

La monarchie absolue a toujours été favorable au développement du système des fonctionnaires professionnels des services publics. Dans la personne du souverain se trouvaient réunies les conditions propices à cette évolution. Le monarque exerçait une autorité individuelle, qu'il ne partageait avec personne. Il exerçait le pouvoir à vie, ce qui garantissait la continuité pour une longue durée. Il gouvernait personnellement, ce qui pouvait développer en lui la compétence individuelle et accroître ses exigences à l'égard de ses collaborateurs. Chez le monarque l'acte pouvait suivre la résolution et ce que le prédécesseur avait commencé, le successeur le continuait et le maintenait, dans son propre intérêt. Ce qui a fait ses preuves dans tel Etat, a été adopté par tel autre, et ce d'autant plus que le monarque s'est rendu compte que les fonctionnaires permanents augmentaient sa puissance en face de ses adversaires politiques. C'est ainsi qu'au XVIII^e siècle l'institution

du service public professionnel s'est généralisée sur tout le continent européen.

§ 14. Le développement de la bureaucratie dans la monarchie absolue.

L'institution du système des fonctionnaires professionnels a déjà atteint, dans deux époques de l'histoire, un niveau de développement élevé. La première de ces périodes fut l'époque de l'Empire romain, pendant laquelle les empereurs, d'Auguste jusqu'à Dioclétien, ont réussi, avec l'aide des fonctionnaires professionnels, à maintenir pendant des siècles, un immense empire en voie de décomposition. Un autre résultat de l'administration impériale de Rome fut l'organisation de l'Eglise catholique romaine. Elle s'est formée dans les villes de l'ancien Empire romain et les fonctions d'éducation, ainsi que l'administration des biens de l'Eglise, y ont développé un organisme spécial de bureaucratie ecclésiastique professionnelle avec emplois à perpétuité. Grâce à l'institution du célibat obligatoire, l'Eglise catholique romaine dispose, pour accroître le dévouement de ses fonctionnaires professionnels, c'est-à-dire de ses prêtres, d'un instrument tel qu'aucune autre organisation n'en possède de semblable.

L'autre exemple de l'organisation du service public est celui qu'offre l'Europe centrale pendant la période allant du XIV^e au XVII^e siècle: les rois de France, les princes de Bourgogne, d'Autriche, puis les princes des principaux Etats vassaux germaniques firent des efforts incessants pour développer l'Etat féodal afin de le transformer, par le système des fonctionnaires publics professionnels, en Etat moderne, basé sur le droit et servant la civilisation.

Pendant le moyen âge, à l'opposé du vaste Empire romain, il s'agissait de petits Etats; les princes de ceux-ci s'efforcèrent de consolider leur puissance et de faire prévaloir sur les grands seigneurs récalcitrants et sur les ordres, de plus en plus forts; pour y arriver, ces monarques, à mesure que se développait l'économie financière et la division du travail, remplacèrent peu à peu les organes héréditaires du régime féodal, — organes plutôt médiocres sous le rapport du sentiment du devoir, par des fonctionnaires permanents, et d'une capacité plus élevée. C'est la France qui marchait en tête de l'évolution. Saint Louis n'avait encore que quatre copistes. Dès le XVI^e siècle, l'on trouve 300 secrétaires dans la chancellerie royale. Dans l'administration locale également, dès le XVIII^e siècle, le roi, dans tous les pays où il fut victorieux, nomma des baillis, qui devinrent des fonctionnaires professionnels sous les ordres desquels étaient réunis la justice, la police, l'administration des finances royales et le commandement militaire; c'est de ceux-ci que relevaient les prévôts, fonctionnaires locaux subalternes. La différenciation de cette organisation s'est poursuivie dans la suite de sorte que Schmöller²⁴⁾ n'hésite pas à déclarer que la Monarchie absolue de Louis XIV „représente en réalité une aristocratie bureaucratique de fonction-

²⁴⁾ G. Schmöller: Über Behördenorganisation, Amtswesen und Beamtentum im Allgemeinen und speziell in Deutschland und Preussen bis zum Jahre 1713. Acta Borussica. Behördenorganisation und allgemeine Staatsverwaltung. I. Band 1894. p. 36.

naires professionnels, soit le triomphe des conseillers d'Etat et fonctionnaires financiers recrutés dans la bourgeoisie, sur la noblesse de robe, juristes, et sur la vieille noblesse féodale".

„Certes, les bases de la grandeur et de la puissance de l'ancienne France furent jetées en somme, par une poignée de princes et d'hommes d'Etat remarquables; mais ces derniers ne représentaient eux-mêmes que les résultats de cette évolution d'à peu près 500 ans, ayant duré de 1200 à 1700, et qui développa la bureaucratie monarchique et fit éclore les facultés et les vertus de cette classe de fonctionnaires professionnels arrivée alors au pouvoir. Ces facultés étaient d'ailleurs en étroit rapport avec les grands progrès réalisés dans la division du travail des services publics, dans le règlement des compétences, dans la formation et l'éducation des fonctionnaires et dans le développement du statut juridique des fonctionnaires".

Le mot „bureaucratie" est d'origine française aussi bien que le système bureaucratique opposé au système collégial. L'origine de ce système est expliqué par J. N. Bischoff de la manière suivante: „Les branches les plus importantes de l'administration d'Etat ont été, conformément à l'organisation créée par Richelieu, Louvois et Colbert, confiées à différents ministres dont chacun avait sous ses ordres un „Bureau", dans lequel plusieurs fonctionnaires supérieurs et subalternes expédiaient les affaires non pas d'une manière collégiale, mais en tant que subordonnés du ministre. Les commis principaux avaient à leur tour, sous leurs ordres, une armée d'autres employés. Etant donné les changements ministériels très fréquents sous le règne de Louis XV et de Louis XVI, les nouveaux ministres étaient souvent obligés de se laisser diriger par ces commis principaux qui acquièrent par là une influence prépondérante dont ils abusèrent plus d'une fois aux dépens de l'Etat. Cette manière d'administrer l'Etat portait en France le sobriquet de „bureaucratie" ²⁵⁾.

En Allemagne, c'est le mouvement humaniste qui propagea la connaissance du droit romain. Etant donné que là, le droit national s'était fractionné en droits locaux et en droits de pays minuscules, à défaut d'une forte autorité impériale pour le protéger et pour le développer, c'est le droit romain, dont l'instauration fut achevée dès le XVI-e siècle, qui fut adopté. L'évolution de droit qui s'ensuivit, réside au fond dans l'influence réciproque qu'exerçaient l'un sur l'autre le droit romain et le droit indigène allemand. Le droit romain a répandu des notions nouvelles sur le pouvoir monarchique et sur le devoir des sujets; par ailleurs les souverains bénéficièrent de l'avantage que leur procura la propagation de la Réforme, grâce à laquelle des centaines de pasteurs et d'instituteurs devinrent leurs serviteurs. Et dès que s'accroît, dans l'entourage des princes, le nombre des conseillers auliques et autres fonctionnaires ayant fait des études de droit ou de théologie ou d'autres études universitaires, les membres de la noblesse se voient également obligés de s'adonner en nombre toujours plus grand, à des études universitaires. Mais cela donne une orientation nouvelle à l'administration, à la législation, à la gestion financière des princes aussi bien qu'à la for-

²⁵⁾ Handbuch der deutschen Canzley - Praxis. Helmstedt 1798. I. Buch. II. Teil. S. 72. Cité par: Hatschek, *Englisches Staatsrecht* 1906. II. p. 135.

mation technique des fonctionnaires, de sorte que l'expédition des affaires se fait dès lors selon des méthodes nouvelles et l'on voit s'établir de nouvelles traditions. Le monarque qui, auparavant, expédiait seul les affaires, se voit obligé de se faire entourer par un nombre toujours plus grand de conseillers et de commis auxquels il laissera toujours plus d'affaires à expédier. Ces fonctionnaires se constituent avec le temps en un corps permanent, en „collegium formatum" lequel, dans certaines affaires remplace le monarque d'une manière permanente et se divise dans la suite, en sections stables, selon les ressorts de justice, des finances, des cultes, de la guerre et de la politique extérieure. C'est ainsi que se fixeront les formes, les ressorts et les usages officiels. Et dès que les attributions de ces corps se préciseront, ils pourront assumer des responsabilités. En Allemagne, on rencontre dès le XIII-e siècle jusqu'au milieu du XVI-e des „Hofordnung" ou statuts de cour qui renferment non seulement les instructions concernant le service protocolaire, mais aussi le service de tous les fonctionnaires de la cour et le service de chancellerie. Le projet de „Hofordnung" rédigé en 1498 par Maximilien, ne parle plus de protocole, mais uniquement d'instructions ayant trait au service des fonctionnaires. C'est ainsi que furent élaborés des règlements de chancellerie (Kanzleiordnung) particuliers.

En conséquence, le pouvoir monarchique se développa graduellement à côté du pouvoir des ordres et même il aura un ascendant sur ces derniers du fait que l'organisme permanent et les fonctionnaires professionnels qui le constituent sauront déployer une activité beaucoup plus étendue et plus efficace qu'auparavant et ce grâce à la formation des employés et à l'application de la division de travail.

Le prince électeur de Brandebourg (1640 — 1688) qui jeta les fondements de la future Prusse, affronte une tâche d'organisation importante, par suite de la réunion de pays et de provinces divers. Les nécessités pratiques soulevées par la situation nouvelle ont donné la solution nouvelle, déterminée par un grand organisateur. L'électeur de Brandebourg s'est attaché au développement de la centralisation par la voie de l'organisme des fonctionnaires professionnels, système qui aboutit au triomphe définitif des fonctionnaires monarchiques sur le dilettantisme des organes institués par les Etats. A partir de 1660, ce prince ne licencia plus l'armée, il organisa l'administration financière et institua le conseil secret.

A cette époque, les fonctionnaires recevaient pour la plupart des allocations en nature, ainsi que des présents, des indemnités de bureau, en partie, pension complète in natura. Pour arriver à ce que se forment de bons fonctionnaires, il parut désirable de passer au système des allocations pécuniaires, ce qui ne fut possible toutefois que du moment où l'administration des finances suffisamment établie, assurait à l'Etat des recettes régulières et suffisantes. Cela se réalisa après 1713, sous le règne de Frédéric-Guillaume I-er. Toutefois, le règlement des appointements n'était qu'un des instruments du perfectionnement du corps des fonctionnaires; d'autres moyens importants étaient la sélection juste et le statut des fonctionnaires donnant au monarque le moyen de les diriger.

De même c'est depuis 1713 que furent instaurés et appliqués les trois principes suivants qui présidèrent dès lors à la sélection des fonctionnaires: 1) obligation de passer un examen; 2) droit accordé aux supérieurs de proposer des nominations sous leur responsabilité; et 3) le système de pourvoir aux postes les plus bas de la hiérarchie par des stagiaires et de subordonner l'obtention de places plus élevées à un service d'une certaine durée dans des postes inférieurs. C'est en améliorant graduellement la sélection qu'on s'efforça d'approcher de l'idéal des anciens, c'est-à-dire du règne des mieux doués, des plus intelligents et des meilleurs.

„Dans le cas des fonctionnaires professionnels, il s'agit d'obtenir, — en partie en se servant de certains moyens de séduction de l'égoïsme orientés dans un sens déterminé, en partie en développant dans l'esprit des fonctionnaires les notions de l'honneur et des devoirs et en partie en établissant des institutions juridiques, — que des personnes égoïstes qui pensent malgré tout d'abord à elles-mêmes, à leurs avantages, se mettent avec empressement au service de la collectivité et remplissent leurs fonctions sans faire de tort à quiconque. Et il paraît qu'au cours de l'évolution historique les moyens de séduction vulgaires et sensuels cèdent toujours et de plus en plus le pas aux moyens de perfectionnement qui sont d'ordre moral et juridique”²⁶⁾.

„La construction d'une armée et d'un Etat ne réussit sans l'application d'une très grande somme de discipline, de rigueur et de fermeté. La bonne récompense, l'avancement et la distinction des éléments loyaux et capables, le châtement sévère des employés négligeants, indolents et déloyaux, la répudiation des mauvais sujets, voilà le principe de l'Etat bureaucratique prussien, comme cela doit être d'ailleurs, surtout dans les débuts, plus ou moins le cas dans tout grand organisme autoritaire unifié. Il est indéniable que ce principe a été exécuté jusqu'à l'extrême limite dans la Prusse du XVIII^e siècle. Il est de même indéniable que l'Etat a reçu par là une empreinte de dureté et de rudesse sans aménité”²⁷⁾.

L'évolution de l'administration allemande a atteint, sous le règne de Frédéric le Grand (1740 — 1786) un niveau élevé qui dépassa tous les autres pays. Marie Thérèse ayant constaté, au cours de la guerre de sept ans, les grandes performances réalisées par l'Etat bureaucratique prussien, en reçut une forte impulsion pour réorganiser son propre empire.

La bureaucratie prussienne dont le système a été, comme nous le voyons, développé et achevé dès la seconde moitié du XVIII^e siècle, constitue l'exemple le plus parfait et généralement connu, de la bureaucratie, du service public professionnel sur le continent européen. Cette bureaucratie s'était développée dans les services d'Etat sous le règne des souverains absolus. Mais on ne put s'en passer et par conséquent elle a été maintenue aussi après l'instauration de la Monarchie constitutionnelle.

²⁶⁾ Schmoller. Op. cit. p. 118.

²⁷⁾ Schmoller. Op. cit. p. 135.

§ 15. Le développement de la bureaucratie dans l'Etat constitutionnel.

Depuis l'instauration du régime parlementaire, il est possible que le gouvernement passe aux mains d'un autre parti si celui-ci remporte la majorité aux nouvelles élections. Toutefois le corps des fonctionnaires administratifs professionnels permanents ne peut être destitué par le nouveau gouvernement de parti, car le fonctionnaire n'appartenait pas au parti précédemment au pouvoir et parce que l'Etat basé sur le droit est construit de telle façon que les fonctionnaires ne sauraient être renvoyés de leurs postes pour des raisons politiques. De cet état de choses il résulte, pour le corps des fonctionnaires, le devoir de ne jamais se considérer comme le serviteur d'un parti, de ne pas se mettre au service du parti au pouvoir pas plus qu'à celui du parti qui a précédé ou suivra, par contre il doit toujours avoir en vue la loi, l'intérêt des citoyens et de la collectivité, et ce avec une impartialité parfaite. Cette neutralité politique est un trait caractéristique important du service public professionnel sur le continent européen. Et ce système ne soulève pas de difficultés en ce qui concerne l'affirmation, — dans les questions d'ordre politique, — de la conception politique du parti au pouvoir, puisque les fonctionnaires sont officiellement subordonnés hiérarchiquement aux ministres et ceux-ci sont membres du parti ayant la majorité. Le ministre, en sa qualité de chef hiérarchique du corps des fonctionnaires ayant une formation technique, est en mesure de faire valoir les conceptions politiques de son parti. La bureaucratie professionnelle est tenue de mettre en valeur ses capacités techniques pour l'accomplissement de tâches publiques, de par sa subordination hiérarchique. La bureaucratie doit avoir la „capacité” (Können) et le ministre la „volonté” (Wollen). Cette neutralité politique, cette indépendance vis-à-vis des partis n'est pas un devoir des seuls fonctionnaires administratifs. Il existait plus tôt déjà et dans une plus forte mesure dans l'armée, à laquelle il est interdit de s'occuper de politique; on le trouve aussi chez les magistrats en vertu de dispositions explicites de la Constitution. Dans les pays qui connaissent le système de la bureaucratie professionnelle, les magistrats sont tous les juges professionnels ayant reçu une formation technique, et qui ne sont point élus, mais nommés par le chef de l'Etat et dont le devoir est d'appliquer la loi avec impartialité et conformément à la technique juridique. Leur indépendance vis-à-vis du gouvernement est également assurée par des dispositions constitutionnelles en vertu desquelles contre sa volonté, le magistrat ne peut être ni mis à la retraite, ni promu, ni déplacé. Même des peines disciplinaires ne peuvent lui être infligées que par les tribunaux disciplinaires particuliers prévus par la loi.

Aux fonctionnaires d'Etat, (non seulement aux officiers de l'armée et aux magistrats, mais aussi aux fonctionnaires administratifs), prévaut en général la thèse qu'ils obtiennent leur poste, — qui est permanent, — non par élection, mais par nomination et que leur avancement s'opère de la même manière. L'organe individuel qui exerce le droit de nomination est le chef d'Etat (avec contre-seing du ministre) ou bien, sur la base de pouvoirs délégués, un organe à lui subordonné, normalement les ministres.

En ce qui concerne les fonctionnaires des autonomies, — l'administration communale surtout, — le choix des fonctionnaires des services publics par voie d'élection a pu se maintenir beaucoup plus longtemps, en partie jusqu'à nos jours même. Toutefois, on a vu se développer certaines limitations du système électoral; par ailleurs, il a été décidé qu'une certaine capacité technique du fonctionnaire élu pourrait également être exigée. Dans le droit hongrois, concernant les autonomies locales, par exemple, l'élection des fonctionnaires a été réglée pendant longtemps, de telle manière, que leur mandat durait 5 ans. Mais le renouvellement des fonctionnaires ne coïncidait pas avec le renouvellement des assemblées des représentants, de sorte que le renouvellement des fonctionnaires était indépendant des changements éventuels du parti majoritaire. Ne peut être élu fonctionnaire que celui qui est en possession de titres d'aptitude universitaires ou d'études secondaires prévus pour les fonctionnaires administratifs. Le fonctionnaire est rééligible autant de fois qu'il plaira aux électeurs. Toutefois s'il n'est pas réélu, cette circonstance lui donne un titre de droit à ce qu'il soit mis en retraite, compte tenu des années qu'il a passées en service effectif. L'évolution plus récente (depuis 1929) consiste en ce que les fonctionnaires des autonomies obtiennent désormais pour la plupart, leurs postes par voie d'élection; toutefois l'élection ne vaut pas pour une durée fixe, mais à vie, de sorte que l'obligation du renouvellement quinquennal des mandats de fonctionnaires a été supprimée. Toutefois, l'élection demeure requise à l'avenir également, pour l'obtention d'un poste plus élevé. Seul le poste de maire, — fonctionnaire suprême dans la hiérarchie des fonctionnaires élus par les autonomies, — est lié désormais à un terme fixe, — dix ans, au lieu de cinq. Certains des fonctionnaires des autonomies obtiennent cependant leur poste non par élection, mais par voie de nomination et ce, tant pour leur engagement que pour leur avancement. Ils sont nommés en partie par le maire (donc le fonctionnaire élu par l'autonomie), en partie par l'organe du gouvernement, par exemple les médecins ou les agents du service de comptabilité. Ainsi chez les fonctionnaires des autonomies, le système électif subsiste encore, mais la capacité technique y est également requise sans aucune exception; par ailleurs la stabilité de ces fonctionnaires est pratiquement égale à celle des fonctionnaires d'Etat. Donc, dans les Etats continentaux, le système de la bureaucratie professionnelle se trouve appliqué jusque cent pour cent et même les fonctionnaires élus des autonomies sont régis par un statut à peu près similaire.

Mais à côté des fonctionnaires professionnels employés d'une manière permanente, on trouve, dans les Etats continentaux également, la catégorie des fonctionnaires dits *fonctionnaires politiques*. Le poste de ceux-ci est lié non pas à la capacité technique, mais à la confiance politique et ces fonctionnaires sont révocables à tout moment. Tels sont en premier lieu les ministres eux-mêmes, ainsi que, de coutume, un des sous-secrétaires d'Etat de chaque ministère, que l'on nomme sous-secrétaire d'Etat politique, — y compris les directeurs ministériels en Allemagne (Ministerialdirektor) et, en outre, dans la plupart des Etats, les fonctionnaires d'Etat placés à la tête des principales divisions

territoriales (préfet, Oberpräsident, főispán). Le nombre des fonctionnaires de cette catégorie est toujours relativement petit.

§ 16. Le développement du „professional civil service” en Angleterre et aux Etats - Unis d'Amérique.

Par contre, dans les deux grands Etats anglo-saxons, en Angleterre et aux Etats-Unis d'Amérique, le type du fonctionnaire professionnel et ayant une formation technique existe depuis relativement peu de temps. En Angleterre, c'est depuis 1855 et aux Etats-Unis depuis 1883 que l'on peut relever l'existence en nombre toujours croissant d'ailleurs, de postes de service public dont les titulaires au lieu d'être désignés par voie élective et soumis à une réélection quadriennale, sont engagés par voie de nomination, après un examen passé devant une commission. Il fallut des mouvements réformistes puissants et variés pour que le système des fonctionnaires élus et sans formation technique, — que l'on estimait répondre le mieux aux exigences de la démocratie, fût remplacé progressivement par un effectif de fonctionnaires à formation technique avec emploi stable, fonctionnaires dont le travail est d'une nécessité inéluctable vu les exigences de plus en plus grandes de l'administration publique.

En Angleterre, dès les environs de 1840, on se rendit compte de la nécessité d'avoir des fonctionnaires possédant des capacités techniques. Un Treasury Minute, en date du 3 novembre 1848, a signalé, le premier, la nécessité de procéder à une enquête afin d'étudier la question de savoir quels étaient les changements désirables dans la gestion des affaires (business) et ce, dans la Treasury elle-même, „pour assurer le maximum de rendement tout en prêtant une attention particulière à l'économie”. Une enquête du même genre a été étendue aussi aux autres départements de l'administration. C'est sur la base de ces études que, dans un rapport présenté le 23 novembre 1853, Sir Charles Trevelyan et Sir Stafford Northcote essayèrent de définir les principes généraux de la *Civil Service Administration*. Les rapporteurs ont approfondi surtout l'examen de deux questions: „Quel est le meilleur moyen à employer pour acquérir les meilleurs fonctionnaires?” et „Quel est le meilleur moyen de maintenir le rendement d'un office?” Pour ce qui est de la première, ils suggèrent l'institution d'un examen d'admission à passer devant une commission centrale et accessible à quiconque, en outre la création d'un service de stage. Quant à la seconde question, les auteurs du rapport proposèrent de séparer le travail intellectuel du travail mécanique et de déplacer fréquemment les fonctionnaires d'un département à l'autre, afin qu'ils puissent acquérir des expériences aussi variées que possible; ils proposèrent en plus, que l'avancement s'effectuât selon le mérite, et que des garanties soient prises pour empêcher les abus que l'on pourrait faire de ce principe, etc...

Un autre événement de grande importance dans le même ordre d'idées fut qu'en 1853 également, sur la proposition d'une commission présidée par l'historien Macaulay, on introduisit dans les services de l'Etat India Company le système de l'engagement par voie de nomination, et la passation d'un examen d'admission, comme condition d'engagement. Donc,

c'est dans le service des Indes que le système du service public professionnel a été institué en premier lieu.

C'est d'après ces précédents que fut créé, par un Order in Council en date du 21 mai 1855, la *Civil Service Commission* composée de trois membres nommés et relevés par la Couronne. Cette commission est destinée à organiser des examens d'admission aux postes de début.

Ce fut l'acte décisif par lequel fut institué le service public avec fonctionnaires professionnels et à formation technique dans les Iles Britanniques²⁸).

Ce système a été étendu par la suite, sous la direction du Treasury à toute l'administration publique et évolue normalement. La tendance qui préside à cette évolution vise à intensifier „l'economy and efficiency” (économie et rendement).

Le régime britannique a exercé indubitablement une grande influence sur l'administration des Etats - Unis d'Amérique où l'on passa également au système des fonctionnaires professionnels.

En ce qui concerne le service public américain (civil service), on considère généralement que son évolution commence en 1787, — constitution de l'Union — et se divise en trois périodes²⁹). La première va jusqu'en 1829. A cette époque, le mandat des fonctionnaires n'était pas limité à une durée fixe. Ils pouvaient demeurer à leur poste tant qu'ils témoignaient une attitude convenable (during good behaviour). La Constitution ne prévoyait aucune limitation quant à la durée de leurs fonctions. La Constitution n'a déterminé que la durée du mandat du Président et du Vice-Président, savoir: quatre ans. Le premier président de l'Union, Washington, qui remplit ces fonctions pendant huit ans, avait, par excellence, les mains libres en ce qui concerne l'engagement des employés, puisqu'il avait la tâche de construire l'appareil administratif de l'Etat. On attendait de lui, en premier lieu, l'organisation des services publics, par la recherche des personnes pouvant fournir le meilleur travail. On ne posa aucune condition soit au point de vue formation technique, soit au point de vue opinions politiques, soit enfin au point de vue du roulement: ce qui importait, c'était que le fonctionnaire accomplît bien son travail. Il ne faut pas perdre de vue, d'ailleurs, qu'au cours de ces premières années, le service public était quelque chose de tellement simple qu'il n'exigeait même pas beaucoup de personnel et les besoins, alors, ne jouaient aucun rôle majeur dans la vie sociale de la nation. On pratiquait de temps en temps des révocations pour motifs politiques ce qui ne se heurtait à aucun obstacle juridique. Au cours des 39 premières années, il y eut, en tout, 112 révocations. En 1820, sous la présidence de Monroe, fut votée une loi

²⁸) Voir: Robert Moses. *The Civil Service of Great Britain*. New York, Columbia University. 1914. 324 p.

The Civil Service in the Modern State. A collection of Documents, Published under the auspices of the International Congress of Administrative Sciences. By Leonard - D. White. The University of Chicago Press. Chicago. 1930. *The Civil Service of Great Britain*. P. 1 — 70.

N. E. Mustoe. *The Law and Organisation of the British Civil Service*. London. Sir Isaac Pitman & Sons. 1932. 200 p.

²⁹) Voir: *A Brief History of the United States Civil Service*. U. S. Civil Service Commission. Washington D. C. 1929. 28 p.

en vertu de laquelle les fonctionnaires étaient investis de leur mandat pour la durée de quatre ans, et dans tous les quatre ans, ils devaient se soumettre à de nouvelles élections (Four years law), bien entendu avec rééligibilité. Toutefois ce ne fut que 9 ans après, sous la présidence de Jackson que cette loi fut appliquée sur une échelle plus vaste: ce président révoqua et remplaça, en 1829, 600 fonctionnaires. Son successeur, van Buren, en remplaça également 600, le président Tyler révoqua 121 hommes en 4 mois. Donc, à partir de 1829, les changements devenaient nombreux. C'est alors que commence la seconde période que l'on a dénommée la période du système de la proie (spoils system).

Comment expliquer ce revirement? D'abord, il faut rappeler que, pendant ce temps, s'est développé le système des deux partis, l'alternance au pouvoir du parti républicain et du parti démocrate, système qui s'est maintenu invariablement jusqu'à nos jours. Une autre raison est que le texte de la loi permettant la réélection quadriennale des fonctionnaires permit que la loi fût appliquée dans un esprit s'écartant de sa destination primitive. En effet, la destination originale de la loi ne fut pas conforme aux conséquences auxquelles son application aboutissait. Le ministre des finances (Secretary of the Treasury), William H. Crawford, qui réussit à obtenir que les fonctionnaires fussent élus tous les quatre ans, exposa, dans une lettre adressée à la présidence, les motifs qui, selon lui, justifiaient sa proposition; il estimait qu'un tel système s'imposait pour que, lors de la réélection, chacun pût être contraint de rendre compte de l'emploi des fonds à lui confiés, ce dont le ministre ne voyait pas autrement la possibilité. Si le compte était en règle, la réélection ne devait pas rencontrer d'obstacles. Sous l'administration de Crawford, il n'y eut, en effet, aucun abus en ce qui concerne l'autorisation d'être réélu. Le président John Qu. Adams, qui succéda à Monroe, n'a pas non plus provoqué de changements notables pour des motifs politiques, bien que la loi des quatre ans ait déjà été en vigueur à cette époque. Cependant Jackson, dès 1829, fit un large usage de cette autorisation, mais il ne l'a pas fait pour les mêmes motifs répréhensibles qui s'affirmèrent plus tard et pour lesquels ce système acquit une réputation peu flatteuse et devint intenable. Dans une déclaration où il expose les raisons justifiant selon lui l'introduction du nouveau système, c'est-à-dire les remplacements massifs pour motifs politiques, Jackson s'exprime en ces termes: „Il y a peu de gens qui puissent exercer des fonctions ou le pouvoir sans être tentés, plus ou moins, d'infidélité, au cours de l'accomplissement de leurs tâches d'intérêt public. L'intégrité personnelle de ces hommes ne saurait être suspectée, néanmoins, ils sont exposés au risque d'être indifférents à l'égard de l'intérêt public, ou de tolérer des attitudes qui révolteraient un homme nouveau. Ils considèrent les fonctions comme une sorte de propriété et le pouvoir, comme un instrument de favoriser des intérêts individuels plutôt que comme un instrument devant servir uniquement l'intérêt de la collectivité. La tâche de tous les organes du service public est si simple ou peut du moins être tellement simplifiée que des hommes intelligents seront facilement en mesure de les accomplir. Quant à moi, je ne saurais avoir qu'une conviction, c'est que nous perdons plus du fait que les hommes demeurent longtemps en fonctions que nous ne

gagnons grâce à l'expérience plus longue qu'ils ont acquise. Les postes de services publics ne sont pas faits pour servir de soutien, aux frais de la collectivité, à des particuliers; donc, aucune espèce de préjudice individuel n'est soulevée par la révocation, comme on ne saurait prétendre au droit d'être employé ou d'être maintenu en service. C'est pour l'intérêt public qu'une personne appelée à remplir un poste, est devenue fonctionnaire et si l'intérêt public exige son éloignement, l'intérêt public ne doit pas être sacrifié à l'intérêt personnel³⁰⁾. Ce sont donc là des arguments dictés par des réflexions sérieuses et fondées sur les expériences faites à cette époque.

La décision prise par Jackson de changer 600 fonctionnaires n'était pas, d'ailleurs, une mesure de nature à bouleverser toute l'administration. Au contraire ce qui s'est passé sous ses successeurs et surtout pendant les vingt ans allant de 1845 à 1865, — période qu'on appelle l'apogée du système de „proie”, — est très loin de toutes ces considérations. La situation d'alors peut se résumer à peu près comme suit: Chaque parti politique voulait faire attribuer les postes administratifs à ses propres hommes, par conséquent c'est le fait d'appartenir à un parti quelconque qui était le principal motif de l'engagement de quelqu'un à un poste ou de sa révocation, et non pas les capacités des candidats ou la qualité de leurs services. Pour pouvoir casser le plus grand nombre de partisans et pour obtenir que des personnes sans formation professionnelle pussent remplir les fonctions, on s'efforçait d'accroître le nombre des postes de service public et de diviser les attributions de telle sorte qu'aucun fonctionnaire n'eût une tâche dépassant, en volume et en difficulté, ce qu'un homme moyen sans formation technique, un simple adhérent de parti était en mesure d'accomplir. On assista donc à un accroissement très considérable du nombre des postes de service public, qu'on distribuait uniquement sur la base des mérites d'ordre politique. Par ailleurs, l'élection présidentielle se renouvelant tous les quatre ans, d'où éventualité de l'avènement d'un nouveau parti au pouvoir, il s'ensuivit que chacun ne pouvait compter que sur 4 ans de service et pendant ce temps se préoccupait d'assurer sa situation personnelle pour l'avenir. Il va de soi que cela n'a pas toujours réussi et surtout n'a pas pu réussir autrement qu'au détriment de l'intérêt public. Les graves inconvénients de cet état de choses se firent bientôt sentir: une grande partie de la société vivait sur une mer agitée, pendant la période de 4 ans, chacun s'efforçait de gagner le plus possible, de butiner, et les quatre années passées, l'existence de ces fonctionnaires devint tout à fait incertaine. Ces abus firent naître des réactions contre ce régime et donnèrent le jour aux diverses tendances réformatrices. Une des sources de ces dernières était la tyrannie partisane insupportable que ce système développa; surtout le parti adverse fit des efforts pour la dénoncer et pour la combattre. Mais d'autre part, les expériences faites dans le domaine administratif, tant à l'intérieur qu'à l'étranger, alimentèrent aussi les visées réformatrices. Certaines branches de l'administration ont posé, à cette époque déjà, de telles exigences à l'égard des fonctionnaires que des personnes casées simplement pour récompen-

³⁰⁾ Op. cit. p. 10.

ser des services politiques étaient incapables d'y répondre. Fait caractéristique, dans ce régime également, c'est dans l'administration financière que fut exigé, en premier lieu, un examen d'admission. Cet examen a été introduit en 1853 par le Treasury, et en 1856, on organisa 25 postes de consuls au sujet desquels il fut rigoureusement déclaré que les titulaires devaient être choisis à la suite d'un examen; on recherchait donc les capacités, on voulait employer des hommes de mérite. Depuis lors, ce système est nommé „*merit system*”. Il y a donc deux systèmes en présence: le *spoils system*, basé sur l'influence des partis politiques et le *merit system*, fondé sur le choix moyennant examen des hommes capables, système qui fut institué en 1883. Ce fut un événement tragique qui donna une impulsion décisive à cette évolution. En effet, le président Garfield qui préconisait la nécessité du système de „butin”, fut tué par un homme exaspéré, à la recherche d'un emploi. Sous l'effet causé par cet attentat meurtrier, l'opinion publique américaine s'émut à tel point que le système du butin fut aboli et, le 16 janvier 1883, entra en vigueur la loi votée sur la proposition de George H. Pendleton, président de la commission des réformes au Sénat, et que l'on connaît actuellement encore sous le nom de *Pendleton Act*. Cette loi ouvre la troisième période d'évolution de l'organisation des services publics aux Etats-Unis, c'est l'époque du „*merit system*”³¹⁾. En vertu de cette loi, pour remplir les fonctions dont la loi contenait l'énumération, et où l'on retrouve la majeure partie des postes du service fédéral, il fallait désormais passer un examen. Le but auquel visait la loi était d'assurer que chaque nouvel engagement et avancement ainsi que les postes de fonctionnaires aux ministères et dans les autres offices d'une certaine importance, — excepté les postes de hauts fonctionnaires que la loi ne touchait pas, — fussent attribués aux personnes les plus aptes dont le choix se fit au moyen d'un examen honnête et impartial. Les examens sont organisés par la *Civil Service Commission* instituée par la même loi et constituée de 3 membres, comme en Angleterre. Afin de garantir l'impartialité, les membres de la Commission sont nommés par le Président, avec l'approbation du Sénat de manière à ce que chacun des deux partis politiques soit représenté au sein de la Commission, si bien que par exemple deux membres de celle-ci appartiennent au parti exerçant le pouvoir, le troisième membre doit être choisi dans l'opposition. Les membres de la Commission peuvent être révoqués à tout moment par le président, mais celui-ci ne peut nommer de nouveaux membres que sous la réserve des conditions ci-dessus et avec le consentement du Sénat. Il a été déclaré, en même temps, que les membres de cette commission ne sauraient remplir aucun poste, quel qu'il soit, dépendant du gouvernement ou d'autrui, et qu'ils sont tenus de se vouer exclusivement à leurs fonctions. Depuis cette date, la *Civil Service Commission* fonctionne sans interruption et elle a accompli une oeuvre de grand mérite en ce qui concerne l'institution des règles juridiques ayant trait à l'administration publique, la fixation des conditions psychologiques et techniques à appliquer aux examens et l'établissement du système de qualification des fonction-

³¹⁾ Voir: *Civil Service Act and Rules. Statutes, Executive Orders and Regulations. U. S. Civil Service Commission. Washington D. C. 1932. 146 p.*

naires. Quant à son impartialité au point de vue politique, elle est unanimement reconnue. Le merit system s'étend aussi aux services publics des divers Etats confédérés, ainsi qu'au service municipal, quoique là, son application rencontre plus de difficultés.

Ainsi, après le continent européen, les Etats anglo-saxons ont également adopté le système de la bureaucratie professionnelle et de formation technique et ce, en raison de l'accroissement des tâches à résoudre par l'administration publique. Ce système s'est donc imposé dans ces Etats également, malgré les résistances politiques qui se manifestaient dans l'opinion publique.

§ 17. Le développement d'après-guerre en Italie et en Allemagne.

Après la guerre mondiale, trois grandes puissances ont vécu une transformation révolutionnaire dont l'Allemagne, où le système actuel de la bureaucratie professionnelle connaissait, avant la guerre, le plus haut degré de développement. La question se pose de savoir dans quelle mesure ces révolutions ont affecté l'institution du service public professionnel.

L'Italie et l'Allemagne ont répudié le parlementarisme, le système du gouvernement responsable vis-à-vis du Parlement, et ont fixé à l'Etat des tâches nouvelles dans le domaine économique; en outre, ces pays ont réalisé une refonte radicale dans leur régime politique en introduisant le système du parti unique. En Allemagne, la transformation s'est trouvée approfondie encore par le fait que, de régime monarchique, ce pays est passé au régime républicain et d'Etat fédéral, l'Allemagne est devenue un Empire unifié. Donc, ces grands Etats ont complètement transformé toute leur Constitution et leur organisation politique; à la place de l'organisation d'Etat libéralo-démocrate datant du XIX^e siècle, il fut substitué l'Etat autoritaire, mais malgré ce changement radical, le système de la bureaucratie professionnelle n'a pas été affecté; ces pays en ont invariablement besoin, de plus, l'Allemagne, en promulguant la loi sur le rétablissement du fonctionnarisme professionnel (Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7 April 1933) a éliminé les vacillations qui dataient de l'époque de la Constitution de Weimar.

§ 18. Le développement dans l'Union Soviétique.

Quelle est l'attitude de l'Union Soviétique dans la question qui nous occupe? Vu que la situation existant en U. R. S. S. est généralement moins connue, pour répondre à cette question, il est nécessaire de faire connaître sommairement l'organisation de la dictature prolétarienne dans ce domaine.

L'Union Soviétique mérite une attention toute particulière pour la raison que la dictature du prolétariat, suivant l'enseignement de Marx et de Lénine, s'est efforcée de réaliser le plus complètement possible le chapitre de leur programme préconisant la destruction totale de l'organisme de l'Etat capitaliste. Marx déclare à ce sujet: „La Commune

a prouvé que la classe ouvrière ne saurait tout simplement prendre possession de l'appareil de l'Etat et ne le peut utiliser pour ces propres fins. (Ausgewählte Schriften. Bd. I. Zurich, 1934, p. 195). Les révolutions précédentes ont toutes perfectionné le mécanisme de l'Etat; au lieu de cela, il importe de le briser, de le détruire”³²). Selon lui, deux institutions sont surtout les points caractéristiques du pouvoir centralisé de l'Etat capitaliste, l'un est la bureaucratie, l'autre l'armée permanente, qu'il qualifie de parasites de la société et en réclame l'abolition immédiate. Cela ne veut pas dire toutefois qu'après le triomphe de la dictature prolétarienne, il n'y ait pas besoin d'organiser le pouvoir, mais seulement que l'ancien organisme doit disparaître. „La dictature du prolétariat n'est pas le parachèvement de la guerre des classes, mais sa continuation, sous une autre forme. La dictature du prolétariat est la guerre de classes que le prolétariat soutient contre la bourgeoisie après sa victoire et la conquête du pouvoir, parce que quoique vaincue, la bourgeoisie n'est pas anéantie, elle n'est pas disparue, elle n'a pas cessé de déployer de résistance contre le prolétariat, mais au contraire, elle renforce cette résistance”³³).

„La dictature du prolétariat est une guerre tenace, se poursuivant tantôt avec, tantôt sans effusion de sang, avec des moyens violents et pacifiques, une guerre militaire, économique, pédagogique et administrative, contre la puissance et les traditions de l'ancienne société”. Cela n'est pas une oeuvre de quelques années et pour cette raison „la dictature du prolétariat, le passage du capitalisme au communisme ne doit pas être entendu comme une période de transition rapide prenant la forme de quelques actes et d'ordonnances spécifiquement révolutionnaires, mais comme une époque historique toute entière, remplie de conflits extérieurs, de guerre civiles, de travail d'organisation tenace, de reconstruction économique, d'attaques et de retraites, de victoires et de défaites”³⁴).

„La dictature du prolétariat n'est pas un simple changement de gouvernement, mais un Etat nouveau, avec des organes autoritaires nouveaux, dans le centre comme en province; c'est l'Etat du prolétariat qui se construit sur les ruines de l'ancien Etat bourgeois”³⁵). L'organisation des classes opprimées par le capitalisme, — les prolétaires et le paysannat indigent, mi-prolétaire, constituant ensemble la majorité prépondérante de la population; les plus importantes de ces organisations sont les suivantes:

„1) Les syndicats professionnels, en tant qu'organisation des masses du prolétariat (ouvriers industriels) qui relie le parti à la classe prolétarienne, surtout sur le plan de la production;

2) Les soviets en tant qu'organismes des masses laborieuses (prolétariat et paysannat) qui relie le parti aux travailleurs, surtout dans la ligne de l'Etat;

³²) W. J. Lenin. Staat und Revolution. Verlagsgenossenschaft Auslaendischer Arbeiter in der U. S. S. R. Moskau-Leningrad. 1934. p. 28.

³³) Lenin. Über den Volksbetrug mit den Losungen Freiheit und Gleichheit.

³⁴) I. Stalin. Probleme des Leninismus. Erste Folge. 2. Auflage. Verlagsgenossenschaft Auslaendischer Arbeiter in der U. S. S. R. Moskau. 1932. p. 44.

³⁵) Stalin, op. cit. p. 46.

3) Les *coopératives*, en tant que principales organisations des masses paysannes, constituant la liaison entre le parti et les masses paysannes, surtout sur la ligne de l'agriculture, en associant le paysannat à l'oeuvre de la construction socialiste;

4) Les *organisations de la jeunesse*, organisations des jeunesses ouvrières et paysannes, dont la mission est de faciliter à l'avant-garde (parti) du prolétariat, l'éducation socialiste de la nouvelle génération et la formation de réserves jeunes;

5) et enfin le *parti*, comme base et force directrice du système de la dictature prolétarienne, dont la mission consiste à diriger toutes ces organisations de masses.

La dictature du prolétariat est donc réalisée par le parti; toutefois non pas directement, mais par l'intermédiaire des syndicats, des soviets et des autres organismes. Sans ces „transmissions" une dictature solide ne serait même pas possible³⁶⁾.

Dans ce mécanisme de la dictature du prolétariat, les organes politiques sont donc les soviets. Des soviets existent à tous les degrés de l'autonomie locale et de l'autonomie politique, dans la commune, dans le rayon, dans la province (oblast), dans l'Etat, dans l'Union. Ces soviets ne sont pas nommés par des organes supérieurs, mais, en eux, s'affirme la „démocratie prolétarienne". En instituant les soviets, tous les vestiges du régime parlementaire furent simultanément abolis, surtout la séparation de la législation et du pouvoir exécutif, l'isolement des corps élus des électeurs, des masses des électeurs, etc.³⁷⁾. Aucune démocratie n'est concevable sans un corps de représentants, la démocratie prolétarienne pas plus qu'une autre. Mais les corps des représentants créés par la dictature du prolétariat diffèrent du parlement en ce que les membres des soviets sont obligés d'appliquer eux-mêmes les lois, et de contrôler eux-mêmes les résultats de l'application. Ils doivent assumer la responsabilité directement à l'égard de leurs électeurs³⁸⁾. Toutefois, étant donné qu'au début, en raison de l'insuffisance du niveau culturel des masses prolétariennes et à défaut des expériences administratives nécessaires, l'on ne pouvait recruter en nombre suffisant, au sein des ouvriers, des éléments aptes à remplir des postes comportant des responsabilités, les éléments bureaucratiques ont joué, au début, un certain rôle. Cependant le parti communiste de l'Union Soviétique entreprit une puissante campagne contre le renouveau de la bureaucratie et pour éliminer complètement ce danger, a posé les postulats suivants:

1) Participation obligatoire de chaque membre du soviet dans l'exécution d'une des tâches déterminées de l'administration de l'Etat.

2) Rotation continue dans cette activité, de sorte que chacun des membres du soviet ait l'occasion d'acquérir des expériences dans toutes les branches de l'administration.

³⁶⁾ Stalin, op. cit. pp. 322 — 323.

³⁷⁾ Voir: Communist Party of the Soviet Union (Bolsheviks). Program and Rules. Revised Edition. Cooperative Publishing Society of Foreign Workers in the U. S. S. R. Moskow. 1935, p. 17.

³⁸⁾ Lenine. Staat und Revolution. p. 49.

3) Association graduelle de l'ensemble des travailleurs à l'oeuvre de l'administration d'Etat³⁹⁾.

A la veille de la révolution prolétarienne, en septembre 1917, Lénine écrit encore ceci: „Dans la culture capitaliste, la plupart des fonctions de l'ancien pouvoir d'Etat se sont tellement simplifiées (grâce aux grandes exploitations, fabriques, chemins de fer, postes, télégraphes, etc.) et peuvent être réduites à de si simples opérations de recensement, d'enregistrement et de contrôle que tout homme sachant lire et écrire peut accomplir ces fonctions et les accomplit et accomplira en échange d'un simple salaire et pour l'accomplissement de ces fonctions il n'est dû aucune auréole de privilège, ni de rôle de préposés".

Les expériences de la dictature prolétarienne pendant les 18 ans de passage du capitalisme au communisme ont apporté, en partie, la justification des objectifs fixés par la théorie, et pour une autre partie, elles ont soulevé des situations et des problèmes nouveaux qui exigeaient des décisions nouvelles et menaient à des solutions nouvelles. Après la réalisation du premier plan quinquennal (1928 — 1932) et en s'approchant du terme du second plan quinquennal (1933 — 1937) on a révisé bien des opinions, remplacé certaines solutions par des solutions nouvelles, en s'efforçant de perfectionner graduellement l'appareil de la dictature du prolétariat. Ces expériences peuvent entrer en ligne de compte au point de vue de nos études en tant que non seulement le dépérissement de l'Etat dont parle Marx n'est pas encore survenu, mais il est, comme on peut le prévoir, si loin encore, que pratiquement il ne faut pas compter là-dessus. On a réalisé l'expropriation des capitalistes, la prise de possession, par l'Etat, des moyens de production, et de nos jours, le développement admirable de toutes les forces productives du pays se poursuit, ainsi que la suppression des classes sociales. Mais ce n'est pas là un degré supérieur de la société communiste où chacun travaillera selon ses facultés et sera rétribué selon ses besoins, et où l'Etat lui-même deviendra superflu, — mais un degré inférieur de la société communiste, où chacun est obligé selon ses capacités et est rétribué non pas dans la proportion de ses besoins, mais dans la proportion de la valeur de son travail. On appelle cela société socialiste où l'Etat est encore nécessaire⁴⁰⁾. Et cette première époque initiale sera, selon Lénine, bien longue et la date de son terme ne saurait être prévue⁴¹⁾. A ma connaissance, ni Lénine, ni aucun autre personnage dirigeant de la dictature du prolétariat n'a fait une déclaration quelconque concernant le moment où l'Etat deviendra inutile. Pour cette raison, on est fondé à parler de l'Etat soviétique, en tant qu'Etat et de comparer ses fonctions d'Etat à celles d'autres Etats.

Une des différences essentielles entre l'Etat de la dictature prolétarienne et l'Etat capitaliste-libéral est que, dans le premier, la production est devenue une tâche d'Etat, par suite de la communisation des

³⁹⁾ Communist Party. Program and Rules. op. cit. p. 20.

⁴⁰⁾ I. Stalin, Bericht über die Arbeit des Zentralkomitees der KPdSU(B). 17. Parteitag der KPdSU(B). 1934. Verlagsgenossenschaft Ausländischer Arbeiter in der U. S. S. R. Moskau 77. I.

⁴¹⁾ Lenin. Staat und Revolution, p. 99.

moyens de production. L'organisation et la direction de la vie économique s'opèrent sur la base d'un plan national unique. L'utilisation rationnelle et économique de toutes les ressources économiques du pays, ainsi que leur harmonisation, exigent la centralisation complète de l'orientation de la production. Le budget de l'Etat renferme la totalité de la production de l'économie nationale, ainsi que tous les frais de celle-ci. La tâche de l'Etat est de procéder à la distribution des produits ainsi qu'à la réparation des revenus. Cela comporte une telle extension du rayon des attributions de l'Etat, que dans aucun Etat l'on ne trouve un pareil degré d'étatisation. Par conséquent, l'Union Soviétique se trouve en présence de tâches dont les dimensions et la nature sont telles que jusqu'ici aucun autre Etat n'en a eu de pareilles à résoudre. Là encore, c'est dans le domaine de l'administration que l'agrandissement est le plus sensible, car dans l'Union Soviétique, l'administration a vu s'ajouter à ses attributions tout le domaine de la production agricole et industrielle, ce qui, partout ailleurs est indépendant de l'Etat. Les expériences faites au sujet de la suppression de la barrière entre l'administration publique et l'administration privée (public administration, private administration) et au sujet de l'organisation et de l'activité de la vie économique assurées par l'Etat, ont occasionné d'ailleurs la modification des points de vue primitivement formulés par les bolcheviques en ce qui concerne l'administration.

Le développement subit de l'industrialisation a eu comme résultat un accroissement important et forcé du nombre des ouvriers d'industrie. Or, déjà au cours de l'exécution du premier plan quinquennal (1928 — 1933) on s'est rendu compte qu'il ne suffit pas de procéder à un développement extensif, mais qu'il est indispensable, par ailleurs, dans l'intérêt du rendement, d'augmenter la rentabilité de la production, et que cette dernière est fonction, en premier lieu, de l'augmentation du rendement des ouvriers. Pour y arriver il importait d'assurer la stabilité des ouvriers et l'on a constaté que le motif principal de la fluctuation de la main d'oeuvre est que le système des salaires ne convient pas. Il fallait assurer aux ouvriers demeurant dans établissement une augmentation des salaires, ce qui est le principal stimulant à demeurer en place. Pour accroître les rendements individuels, on a développé l'émulation, en faisant bénéficier de récompenses matérielles et morales les performances plus grandes, et en instituant le système des „udarnik" ou ouvriers de choc (Stossarbeiter). Dans le même but, on a tâché de régler la question de la responsabilité individuelle de l'ouvrier, afin de toujours pouvoir établir la responsabilité de quelqu'un en ce qui concerne la qualité des produits. Cela fit alors passer au premier plan le problème de la direction et celui des techniciens et l'on vit s'imposer la nécessité d'étudier et de réformer de manière à répondre aux nécessités, non seulement l'organisation des diverses exploitations, mais aussi les organisations supérieures, où s'intégraient celles-ci, en formant des entités d'organisation de degré moyen et supérieur⁴²). C'est ainsi que fut institué, la place de l'organisation économique à quatre, puis à trois de-

⁴²) Stalin. Probleme des Leninismus. Zweite Folge. Neue Lage-Neue Aufgaben des wirtschaftlichen Aufbaus. 433. sk. I.

grés, l'organisation à deux degrés, et qu'eut lieu l'extension des pouvoirs des commissariats du peuple, le remaniement, la réforme des commissariats du peuple de l'économie publique. Enfin, c'est pour la même raison et sur la base d'expériences du même ordre qu'évolua continuellement l'organisation des services suprêmes chargés de l'organisation centrale de toute la production, le Gosplan, unique en son genre dans l'univers. C'est une institution originale, qui a atteint, dès aujourd'hui, un niveau élevé.

Le problème de l'organisation a été l'objet d'études approfondies au cours du XVII-e congrès du parti, réuni au début de 1934, où l'on constata que les principales sources d'erreurs résidaient dans le choix des personnages dirigeants et dans le contrôle de l'exécution. En ce qui concerne le choix du personnel, on a adopté la solution formulée par Staline et exigeant la révocation des éléments insuffisants. Mais cela implique en revanche le maintien permanent et stable d'éléments à la hauteur de leur tâche. Quant au contrôle de l'exécution des ordres donnés, on instaura les organes dits de contrôle soviétique et de contrôle du parti. (Sowietkontrolle, Parteikontrolle⁴³).

Quand on examine la situation, il convient de tenir également compte du fait qu'en Russie Soviétique il n'existe qu'un seul parti, par conséquent il n'est pas nécessaire de lier à un terme les élections ou les nominations aux divers postes en prenant en considération l'alternance des partis au pouvoir. Un résultat significatif de cet état de choses est par ailleurs que le gouvernement: le conseil des commissaires du peuple, n'est pas sujet à des changements politiques, il n'est jamais renouvelé dans son ensemble, mais les remaniements éventuels ne touchent que certains de ses membres, pour des raisons d'ordre personnel. Une partie des commissaires du peuple occupent leurs fonctions depuis l'instauration de la dictature du prolétariat. A leur égard une critique continue est exercée par le parti et si un commissaire du peuple sait se maintenir à son poste, cela prouve ses capacités techniques. Or, le chef dont la position personnelle est stable et qui se connaît aux affaires, exige, nécessairement, beaucoup de ses collaborateurs et de ses subordonnés. Pour cette raison, les deux chapitres du programme du parti, prévoyant que chaque membre du soviet doit participer obligatoirement à l'administration de l'Etat et que dans ce travail, un roulement des membres du soviet doit être réalisé afin que chacun puisse s'initier aux affaires de toutes les branches de l'administration, ces chapitres-là ne trouvent pas, dans la pratique, une application intégrale. Il découle du système soviétique que, sous diverses formes, les ouvriers participent au contrôle de l'activité des divers organes de l'Etat et ce, sous une forme et dans des proportions inconnues dans les Etats bourgeois, toutefois cela ne change en rien au fait que dans l'Union Soviétique, pour ce qui est de l'administration publique toute entière, — donc non seulement dans les branches économiques de l'administration, — la formation technique et la stabilité sont indispensables. Cela revient à dire

⁴³) L. Kaganowitsch. Organisationsfragen. Partei und Sowjetaufbau. Referat gehalten auf dem 17. Parteitag der KPdSU(B) 1934. Verlagsgenossenschaft Ausländischer Arbeiter in der U. S. S. R. Moskau, p. 160.

que l'Etat nouveau édifié à la place de l'Etat bourgeois détruit, ne peut lui non plus se passer, dans l'administration publique, d'employés stables et ayant des capacités techniques. C'est ce qui montre que ce système administratif s'explique par des raisons techniques indépendantes du régime politique établi dans l'Etat. Par ailleurs, l'introduction des grades dans l'armée rouge, dès octobre 1935, établit un parallèle non moins intéressant avec l'évolution au cours de laquelle, dans les Etats continentaux, l'armée permanente a été instaurée, dès le XVIII-e siècle, avant même l'institution de la bureaucratie professionnelle.

§ 19. L'élargissement des cadres du service public par les nouvelles Constitutions de l'Autriche et de la Pologne.

Comme nous l'avons vu, un des phénomènes caractérisant l'évolution post-industrielle est que l'Etat confie l'accomplissement d'une partie des nouvelles tâches publiques à des organes d'un type nouveau, qui ne sont ni gouvernementaux ni des organes d'autonomie territoriale (local government, Gebietskörperschaft), mais font indubitablement partie de l'administration publique et constituent un troisième type d'administration publique (independent agencies, öffentlich-rechtliche Körperschaften, corporazioni, etc.).

Deux Etats ont déjà explicitement tiré la conséquence de ce que ces organes doivent être intégrés dans l'administration publique et leurs employés assimilés aux fonctionnaires des services publics. Le premier est l'Autriche qui a réalisé cela dans sa Constitution de 1934 et le second, la Pologne qui l'a fait dans la Constitution de 1935.

L'Autriche d'après-guerre amputée considérablement au point de vue territorial, a conservé cependant son organisation fédérale. Toutefois, par la Constitution entrée en vigueur le 1-er mai 1934, elle s'est transformée en Etat corporatif. Les groupes corporatifs sont les suivants :

1) Agriculture et sylviculture. 2) Industrie et mines. 3) Industrie artisanale. 4) Commerce et communications. 5) Finances, crédit, assurances. 6) Professions libérales. 7) Service public.

Ce 7-e groupe, la Corporation des employés des services publics (Décret du Chancelier fédéral du 30 nov. 1934) renferme, à côté des diverses branches professionnelles et groupes de service des employés de l'Etat et des autonomies (communes), sections I—X—, aussi les employés des corporations de droit public, — section XI, — ce qui fournit le premier exemple, du moins dans l'organisation, de cette intégration qui, ailleurs, n'a pas comme nous l'avons vu, été encore réalisée. 3-XI. Les employés des corporations professionnelles, y compris ceux des corporations de droit public constituées pour préparer l'édification corporative (Chambres, syndicats, coopératives industrielles, etc.), de la „Pharmazeutische Gehaltskasse" ainsi que les employés des organes et des associations de l'assurance sociale.

Après la guerre, la chancellerie fédérale a repris du ministère des finances la gestion des problèmes ayant trait aux fonctionnaires. Ainsi, en Autriche cette autorité est la „central personnel agency".

Quant à la Pologne, elle a, dans sa nouvelle Constitution, déclaré que l'administration d'Etat est un service public assuré par les organes suivants :

- a) l'administration gouvernementale;
- b) l'administration des autonomies territoriales;
- c) l'administration des autonomies économiques.

§ 20. Le rôle du „parti unique".

Dans la vie de chacun trois Etats au régime autoritaire, le *parti unique* remplit un rôle de haute importance.

Le parti établi dans l'Union Soviétique est le parti bolcheviste. Au sujet de l'organisation, des buts et de l'activité de celui-ci, les divers ouvrages de Staline contiennent des indications précises ⁽¹⁾.

Le parti communiste de la III-e Internationale que Staline appelle du léninisme, est né en vue de la lutte révolutionnaire. Pour cette fin, il était nécessaire d'avoir un parti assez courageux pour entraîner le prolétariat dans le combat pour la conquête du pouvoir et ayant par ailleurs assez d'expérience pour s'orienter même au milieu des conditions compliquées du milieu révolutionnaire et assez souple pour écarter tout obstacle du chemin conduisant au but final.

En premier lieu, le parti doit être l'avant-garde de la classe ouvrière. Il doit réunir dans son sein les meilleurs éléments de la classe ouvrière, ainsi que leurs expériences, leur esprit révolutionnaire et leur dévouement absolu pour la cause du prolétariat. Mais pour que le parti puisse être réellement une avant-garde, il doit posséder la théorie révolutionnaire, des connaissances précises sur les lois du mouvement, les lois de la révolution. Sans doctrine révolutionnaire, il n'y a pas d'action révolutionnaire, — dit Lénine dans un de ses ouvrages ⁽²⁾, à défaut de doctrine, le parti n'est pas en mesure de conduire la lutte du prolétariat ⁽³⁾. Le parti n'est pas un parti véritable s'il se borne à enregistrer ce que pense ou ce que tolère la classe ouvrière, s'il se traîne à la remorque du mouvement spontané, s'il n'arrive pas à surmonter l'inertie et l'indifférence politique du mouvement spontané, s'il ne sait pas s'élever au-dessus des intérêts momentanés du prolétariat, s'il n'a pas la faculté d'élever les masses au niveau des intérêts de la classe du prolétariat.

Le parti est le guide politique de la classe ouvrière. Sans parti révolutionnaire, la classe ouvrière est comme une armée sans chef. „Le parti, c'est l'état-major du prolétariat". Le parti n'est pas en mesure de diriger la classe des travailleurs, si les masses se refusent à accepter sa direction, si le parti n'a pas de crédit moral et politique auprès des masses.

Le parti est l'organisme suprême du rôle directeur joué par le parti est le fait que les soviets pas plus que les autres organismes des foules, ne tranchent aucune importante question politique ou question d'organi-

⁽¹⁾ Staline. Probleme des Leninismus. I. Band. S. 95 u. ff. 321, u. ff., 422 u. ff. II. B. 370 u. ff. — Bericht über die Arbeit des Zentralkomitees, S. 69, u. ff.

⁽²⁾ Lenin. Was tun? 1902.

⁽³⁾ „Die Theorie ist die Erfahrung der Arbeiterbewegung aller Laender in ihrer allgemeinen Form genommen". Staline, Probleme des Leninismus. I. B. S. 25.

sation sans se conformer aux directives obligatoires du parti. Par conséquent, c'est le parti qui dirige tous les organes de la dictature prolétarienne et qui assure le succès de la construction de la société socialiste. De là, des devoirs et des engagements extraordinaires découlent pour chaque membre du parti. "Le signe distinctif des membres du parti bolcheviste est le rôle qu'ils jouent en tant que pionniers de la solution socialiste des rapports de travail et en tant qu'organiseurs des méthodes de production socialistes dans l'industrie comme dans l'agriculture".

D'après les nouveaux statuts du parti, les devoirs de membre du parti consistent :

1) A observer la discipline de parti la plus rigoureuse, à prendre une part active à la vie politique du pays et du parti et dans la pratique, à suivre la politique du parti et à appliquer les résolutions des organes de ce dernier ;

2) A travailler inlassablement, à augmenter sa propre instruction intellectuelle, à bien connaître les principes fondamentaux du marxisme et du léninisme, ainsi que les importantes résolutions du parti en matière de politique et d'organisation, et à les expliquer aux éléments se trouvant hors du parti ;

3) A donner l'exemple, en sa qualité de membre du parti dirigeant de l'Etat soviétique, du respect de la discipline dans le travail comme en politique, à se distinguer par sa capacité technique dans son ressort et à rehausser constamment ses qualités professionnelles⁴⁷⁾.

Toutefois, chose remarquable, les effectifs de ce parti sont relativement très bas. Dans l'Union Soviétique comptant une population de 166 millions d'âmes, le nombre des membres du parti est, en tout de 1.200.000 et en y ajoutant celui des candidats, il ne dépasse guère 4 millions⁴⁸⁾. On n'aspire pas à augmenter l'effectif. Mais ce petit nombre est réparti de manière à ce que toutes les autres organisations soient dirigées par les membres du parti, non pas au moyen de majorités de suffrages, mais en faisant valoir leur poids spécifique. En outre, la Constitution autorise le Comité Exécutif Central de l'U. R. S. S. à annuler les décrets, résolutions et ordonnances de n'importe quel organe autoritaire de l'Union et des Etats confédérés. (Constitution, p. 20).

Dans la pratique, on constate que plus le degré hiérarchique d'un soviét est élevé, plus le nombre des membres du parti communiste qui en font partie est relativement important et alors la majorité prépondérante du soviét de l'Union est constituée de membres du parti. Cependant, on procède de temps en temps, à des intervalles de deux à trois ans, à une épuration parmi les membres du parti. Le parti ne tolère pas de fractions et en se débarrassant des éléments opportunistes, il ne fait que se renforcer. Le monopole du parti est un produit de la vie, il résulte d'une évolution historique.

La position du parti au point de vue „droit public” est quelque chose de tout à fait spécial, ce qui ressort aussi du fait que Staline, secrétaire général du parti, signe les lois et les ordonnances du conseil des com-

⁴⁷⁾ Voir: Communist Party. Program and Rules. Op. cit.

⁴⁸⁾ Staline. Bericht op. cit. p. 89.

missaires du peuple, avec le président du conseil des commissaires du peuple.

Un rôle semblable à la position du parti bolcheviste est joué en Italie par le parti fasciste et en Allemagne, par le parti national socialiste.

Le parti fasciste a également préparé lui-même la révolution dont il a assuré le succès à lui seul, ce qui fait qu'il a conservé, depuis, son influence décisive. Sa position juridique a été définie par la loi du 17 Novembre 1932, dont les dispositions les plus caractéristiques sont les suivantes :

§ 1-er — Le Parti National Fasciste (Partito Nazionale Fascista) est une milice civile à la disposition du Duce et au service de l'Etat fasciste.

§ 7. — Le secrétaire du parti est nommé par le roi, sur la proposition du Duce.

§ 14. — Les nouveaux membres du parti prêtent serment d'accomplir les ordres du Duce et de servir la cause de la révolution fasciste même au prix de leur sang.

Un rôle et une position de droit public de très haute importance appartiennent au Grand Conseil Fasciste (Gran Consiglio del Fascismo) institué la loi du 9 décembre 1929. Les clauses caractéristiques de cette loi sont les suivantes :

Le Grand - Conseil du Fascisme est l'organe suprême qui coordonne et unit l'activité du régime issu de la Révolution d'octobre 1922. Il a le droit délibératif et consultatif. (§ 1).

Son président est le chef du gouvernement, son secrétaire est le secrétaire du parti national fasciste. (§§ 2 — 3).

Il statue 2) au sujet des statuts, des dispositions et des directives politiques du parti national fasciste, etc. (§ 10).

Il doit être consulté dans la question de la succession au trône et au sujet d'autres questions importantes d'ordre constitutionnel. (§ 12).

Sur la proposition du chef du gouvernement, le grand conseil du fascisme dresse la liste des noms de ceux qu'il soumettra au roi pour nomination, dans le cas où le poste de chef du gouvernement deviendrait vacant. (§ 13).

En Allemagne, la position juridique particulière du parti national-socialiste est également garantie par des lois. La Loi du 14 Juillet 1933 (Gesetz über die Neubildung von Parteien, — Loi sur la constitution de partis), déclare que l'unique parti d'Allemagne est le Parti Ouvrier National - Socialiste Allemand (NSDAP — National - socialistische Deutsche Arbeiter Partei). Par ailleurs, la loi du 1-er décembre 1933 (Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat — Loi sur la sauvegarde de l'unité du parti et de l'Etat) renferme les importantes dispositions qui suivent :

§ 1-er Depuis la victoire de la Révolution nationale - socialiste, le Parti National - Socialiste Allemand est le représentant de l'idée d'Etat et sa connexion avec l'Etat est insoluble. Le parti est une personnalité juridique de droit public (Körperschaft des öffentlichen Rechts), ses statuts sont établis par le Führer.

§. Les membres du parti, et des organisations subordonnées à celui-ci : SS (Schutzstaffel, Section de Défense) et Stahlhelm (Casque d'Acier, supprimé entre-temps), — en leur qualité de forces motrices

de l'Etat national - socialiste, ont des devoirs spéciaux à l'égard du Führer, du peuple et de l'Etat.

En cas de manquement à ces devoirs, ils relèvent de tribunaux spéciaux du parti, respectivement des SA. Le Führer a le pouvoir d'étendre les présentes dispositions aussi aux membres d'autres organisations.

§ 6. Les autorités sont tenues, dans le cadre de leur ressort, de prêter une assistance juridique aux organes du parti et des SA chargés de la juridiction ainsi que de les aider en général.

En vertu de la loi du 3 Octobre 1933 (Gesetz zur Gewaehrleistung des Rechtsfriedens, Loi sur la garantie de la paix dans le domaine juridique) les membres des SA et SS, ainsi que les membres du parti bénéficient d'une protection de droit pénal renforcée, comme ce n'était le cas auparavant que pour les membres des autorités d'Etat.

Le nombre des membres du parti fasciste, dans l'Italie dont la population est d'environ 43 millions d'âmes, oscille aux alentours de 3 millions, tandis qu'en Allemagne, où la population est de 67 millions d'habitants, les effectifs du parti n'atteignent pas 3 millions et l'on n'envisage pas l'augmentation de ces chiffres. Les admissions dans le parti sont même souvent suspendues.

Donc, dans les trois Etats autoritaires, le rôle des membres du parti unique est défini de manière à ce qu'ils remplissent des fonctions d'Etat. Ils assument des devoirs spéciaux et possèdent, en conséquence, une position juridique particulière. Des exigences particulières sont posées à leur égard, non seulement au point de vue idéologique et fidélité au parti, mais aussi en ce qui concerne leurs facultés et pour cette raison, leurs rapports avec l'Etat sont maintenus aussi longtemps qu'ils n'en deviennent pas indignes. Ces rapports sont ainsi basés sur la stabilité.

Tous ces traits, pris dans leur ensemble, font ressortir que les Etats n'admettant qu'un seul parti, organisent leur vie d'Etat sur la même base de stabilité, sur un plan démocratique qui existait dans les Etats absolus, fondés sur l'autocratie d'une seule personne, du monarque. Cette orientation vers la stabilité assure des conditions favorables au maintien du service public professionnel et stable, ainsi qu'à son développement, ce qui pour des motifs d'ordre technique, est, comme nous l'avons démontré plus haut, nécessaire.

§ 21. Prédominance des traits pré-industriels dans le service public sur le continent européen.

La vulgarisation générale du système des employés professionnels à formation technique dans les Etats du continent européen où ce régime a été adopté dès l'époque pré-industrielle, n'a pas été particulièrement remarquée jusqu'ici. Ce fait s'explique probablement par deux raisons. Ces Etats considéraient d'une part cette évolution comme la justification de leur propre système, sans en approfondir l'examen et ils n'apercevaient pas que cette évolution présente des traits nouveaux essentiels. D'autre part, le système du positivisme juridique qui prédominait sur le continent, a considéré toute question afférant au service public, comme un problème exclusivement d'ordre de droit positif et pour cette raison, ce système

juridique montrait une grande réserve pour ce qui était de comparer les droits des différents pays et plus encore de les mesurer.

Ce repliement sur soi s'est trouvé, d'autre part, favorisé par le fait que les budgets publics sont passablement protégés contre les effets de la concurrence économique. Dans leur comptabilité, le compte pertes et profits fait défaut, par conséquent ils ne sont pas à même de profiter des enseignements qu'il comporte. Même sous le régime parlementaire des partis, le principe „sic volo, sic jubeo” joue un rôle de grande importance.

En ce qui concerne le contrôle de l'administration publique, le corollaire du parlementarisme est le contrôle numérique du budget, effectué par la Cour des Comptes. Dans l'Etat de droit (Rechtsstaat), s'est développé aussi le contrôle juridique de l'administration publique, exercé par des Tribunaux indépendants (Tribunal Administratif, Conseil d'Etat), — mais quant à l'efficacité de l'administration, nul n'en a demandé compte d'une manière méthodique. C'est là un problème difficile à saisir juridiquement, car c'est une question technique. Quoique le recours pour excès de pouvoir étendu récemment par le Conseil d'Etat en France apparaisse comme susceptible d'être développé pour devenir un contrôle de l'efficacité, notamment de manière à qualifier d'excès de pouvoir l'activité de l'administration non satisfaisante au point de vue efficacité, en partant de ce principe que le pouvoir doit s'appliquer à bien remplir sa mission.

Pour ces raisons, en ce qui concerne le service public dans les Etats continentaux l'on ne peut guère enregistrer d'évolution d'ordre intellectuel, de transformation qualitative qui serait parallèle à l'extension quantitative relevée les temps derniers. Cependant, la nécessité, en même temps que la possibilité d'une telle évolution existe, et c'est ce que nous tâcherons de démontrer notamment dans le Titre III de notre étude.

§ 22. Développement du type post-industriel dans les Etats anglo-saxons.

Cependant un examen plus serré du service public des Etats anglo-saxons nous amène à la conviction que dans ces pays, on se trouve en présence non de la copie du système continental, mais bien d'un service public professionnel nouveau style et de l'évolution de l'Etat postindustriel qui applique le principe de „l'économie et du rendement” (economy and efficiency) aussi dans le problème du personnel administratif. Dans ces pays, l'institution de la bureaucratie professionnelle (1855 en Angleterre, 1883 dans les U. S. A.) et plus encore son extension a eu lieu à une époque où la grosse industrie était déjà développée. Voire, il existait déjà des entreprises économiques colossales, telles l'American Telephone and Telegraph Co, comptant 324.343 employés, la General Motors Corporation qui en a 172.938, la Pennsylvania Railroad, avec 166.607 employés, etc. Ces établissements économiques sont obligés d'étudier constamment toutes les conditions du succès dans la lutte économique, ainsi que celles de l'évolution favorable du compte profits et pertes. Ce faisant, ils se rendent compte de l'importance capitale de la question „personnel”. Ils avaient un intérêt matériel à discerner que la manière de traiter le per-

sonnel, les divers systèmes de salaires et d'appointements, la détermination judicieuse des rendements et le système d'avancement basé sur cela, etc. ont une influence directe sur les dépenses „personnel” de l'entreprise et sur l'évolution de sa productivité. Cette conviction a fait naître la science du „personnel management” (administration du personnel), on a concentré l'administration du problème du personnel dans les mains de directeurs du personnel (personnel director) et créé des institutions de recherches pour perfectionner l'étude de la question du personnel.

Les pays où les grands établissements économiques se trouvaient, au point de vue rentabilité et efficacité à ce niveau et où le système de „scientific management” (organisation scientifique) a vu le jour, ces pays - là ne songeaient pas, lors de l'introduction du service professionnel, à en adopter l'ancienne forme continentale sans aucune critique. On y observe et l'on connaît parfaitement les systèmes et les résultats de l'évolution continentale. Ces pays entendent développer chez eux le service public permanent et professionnel, en tenant compte des expériences européennes mais ce, de manière à ne pas perdre de vue les considérations concernant la rentabilité et l'efficacité observées dans leur vie économique et à réaliser par cette combinaison un type nouveau d'administration, le type de l'ère post - industrielle.

En ce qui concerne toutefois le perfectionnement du service public dans ces deux pays, les années écoulées depuis la fin de la guerre mondiale sont beaucoup plus importantes que les précédentes. Au cours de cette période d'après - guerre, on soumit à un examen précis les résultats précédemment atteints et l'on exécuta des réformes profondes et de grande portée, en usant d'une grande pondération et en les préparant avec le plus grand soin. Les manifestations de cette oeuvre sont les volumes publiés par les Royal Commissions on the Civil Service⁴⁹⁾, ainsi que les ouvrages parus aux Etats - Unis d'Amérique sur le problème du service public professionnel.

Dans la suite, nous allons essayer de donner un tableau sommaire des efforts déployés en Amérique après la guerre, en vue d'améliorer le service public. Les tendances de ces efforts ainsi que leurs résultats sont très remarquables même en comparaison de l'ancien système continental de la bureaucratie; toutefois on les connaît peu en Europe. Les deux principaux points de vue qui déterminent la mentalité américaine, en ce qui concerne le problème du personnel administratif, sont les suivants: d'un côté, les Américains se sont également rendu compte du fait que le problème des appointements des employés de l'administration publique n'est pas sujet aux lois économiques ordinaires du marché du travail. Pratiquement, le gouvernement peut, pour ce qui est de sa politique en matière d'appointements, se soustraire à la plupart des lois économiques, ainsi qu'à l'effet de la concurrence, dont les entreprises économiques, elles, sont bien obligées de tenir compte. Alors que les entrepri-

⁴⁹⁾ Royal Commission on the Civil Service (1912 — 1914) Machinery of Government Committee (Haldane) 1918.

Committee Appointed to Enquire into the Organisation and Staffing of Government Offices (1918 — 1919).

Royal Commission on the Civil Service (1929 — 1930). Etc.

ses privées ne peuvent, à la longue, pratiquer une politique erronée quant au personnel, puisque les réactions d'une telle politique apparaissent bientôt par la progression des concurrents et par des bilans défavorables, — au contraire, l'administration peut tolérer longtemps, pendant un temps presque illimité, des principes économiques inopportuns et des méthodes administratives donnant de mauvais résultats (les citoyens sont loin de s'en apercevoir) et l'effet néfaste d'une administration ainsi défectueuse, jusqu'à l'heure actuelle du moins, ne peut être numériquement exprimé, mais le résultat s'accusera, indirectement, par l'accroissement des charges fiscales. La perfection technique de l'administration publique nécessite l'emploi stable du personnel, mais l'intérêt de la stabilité de l'emploi rend plus difficile la révocation, à titre de manque de rendement, du chef des éléments moins capables. Par conséquent, les Américains connaissent également le danger qu'en qui concerne les rendements et l'esprit, le système bureaucratique puisse facilement avoir un handicap sur le système appliqué dans les entreprises privées, en fait de personnel. Afin d'apporter une heureuse solution au problème du personnel permanent des administrations publiques, — et c'est le second point de vue principal, on recherche au moyen scientifique, les principes les plus appropriés, „One best way”, et l'on a l'oeil au perfectionnement continu du système. On constate par ailleurs que les problèmes du personnel surgissant dans l'immense territoire des Etats-Unis montrent de très nombreux traits communs dont le meilleur règlement serait une solution uniforme. C'est pourquoi on constate partout la tendance à centraliser la gestion du problème du personnel et à élaborer un programme unique dans cette matière. Il importe par ailleurs d'assurer le niveau élevé du „personnel management” de l'administration publique aussi pour la raison que, vu le grand développement de la vie économique aux Etats - Unis, le prestige des carrières économiques est très grand, de sorte qu'en face de celui - ci le prestige du service public se trouve dans une situation assez difficile⁵⁰⁾.

Après la guerre, deux initiatives importantes ont été prises en ce qui concerne le problème du personnel. D'abord, dès 1920, le Congrès a instauré le régime des pensions de retraite pour les fonctionnaires fédéraux rentrant dans le „merit system”, donc pour les fonctionnaires stables; ce régime a été développé en 1926. D'autre part, en 1923, le Congrès a ratifié la „Classification Act” et institua du même coup le „Personnel Classification Board”, dont la tâche consiste à classer les fonctionnaires des services fédéraux en vue d'arriver à ce que les employés accomplissant le même travail touchent des appointements égaux, et à déterminer les diverses catégories de travail. Cette tâche est connue en Europe centrale sous le nom de classement en échelons de traitement. En 1930, cet organisme fut complété de manière à ce que son président devint le „Director of the Budget”, alors que jusque là ce n'était que son représentant qui participait aux travaux de cet office. Ce changement étend donc l'influence du Director of the Budget au problème du personnel.

⁵⁰⁾ Leonard D. White. The Prestige Value of Public Employment. Chicago. Ill. 1931. Further Contributions to the Prestige Value of Public Employment, Chicago. Ill. 1932.

L'organisation actuelle, dès maintenant développée, doit sa naissance à la pression de la nécessité, au poids des graves problèmes à résoudre; c'est dans des conditions semblables que se développa la politique et le programme concernant le personnel, tout à fait remarquable et dont la substance peut être résumée comme suit.

Le point de départ était, comme nous l'avons déjà indiqué, le problème des appointements. Avant que le classement des divers postes de service ait été effectué, il arrivait fréquemment dans l'administration publique de voir assis, l'un à côté de l'autre, des employés accomplissant le même travail et qui touchaient cependant des traitements différents. Les mêmes postes de service étaient, dans divers offices, différemment rétribués. Certains employés touchaient des appointements élevés pour un travail routinier, et d'autres accomplissaient pour un maigre traitement des travaux exigeant de grandes facultés. La question des avances n'était pas réglée. L'emploi des titres n'était pas réglementé et par contre il était abusif. Une loi datant du 27 avril 1854 et périmée, avait établi quatre classes de traitement (1200, 1400, 1600 et 1800 dollars), mais cette base a été modifiée par voie de décrets, au hasard de l'inspiration. Il en résulta que les divers départements reçurent des sommes forfaitaires, à employer à leur discrétion, pour les fins des appointements du personnel, et il existait même des appointements fixés pour certains organismes institués pour les besoins de la guerre, payaient pour le même travail, plus de deux fois autant que les organes du service public ancien, et la conséquence en fut que les fonctionnaires des autres services s'efforcèrent d'être affectés aux nouveaux offices. Contre ces tendances, le Congrès n'avait d'autre recours que d'interdire par une loi les transferts de fonctionnaires. Mais cette expérience a démontré en toute évidence qu'une telle manière de procéder et une pareille politique des traitements est impropre à élever le niveau de l'administration publique et à sauvegarder le bon esprit du personnel. C'est ce qui a fait mûrir le problème du classement des postes de services publics.

Mais cette mise au point, de même que la réorganisation totale du système des traitements, s'imposait avec une urgente nécessité pour une autre raison également. En effet, l'administration publique voulait appliquer le système du mesurage des rendements des travailleurs, système qui offrait des avantages considérables dans la vie économique (Efficiency Ratings). Cependant le Bureau of Efficiency, chargé de l'introduire dans le service fédéral, ne tarda pas à constater que le mesurage du rendement des travailleurs ne saurait être réalisé sans la fixation stable du caractère des divers postes et de leurs ressorts. En vertu du décret du 24 octobre 1921, le Bureau of Efficiency s'est livré à une expérience de classement des postes dans les divers services, mais ce projet ne pouvait être d'une précision suffisante. La nécessité apparut d'accomplir cette oeuvre sur une base large, en partant de points de vue synthétiques et, à cette fin, la création d'un organe particulier s'imposait. C'est ainsi que fut constitué le Personnel Classification Board. Sa tâche première était de réaliser le classement bien réfléchi et judicieux de 47.000 employés fédéraux travaillant dans l'administration centrale (à Washington). L'ordre méthodique, l'unité rationnelle et l'esprit judicieux qui caractérisaient le résultat de ce travail, a si éloquemment prou-

vé la haute valeur de cette méthode d'organisation scientifique du travail que, par la loi du 28 mai 1928, le Congrès donna mandat au Classification Board de procéder à ce même travail pour le service fédéral externe (field service). Le classement a été réalisé pour 104.053 postes des services externes, soit donc une tâche deux fois plus importante. Le 16 février 1931, le Classification Board présenta au Congrès son rapport détaillé à ce sujet; ce rapport est intitulé Wage and Personnel Survey²¹⁾. Le dit rapport contient non seulement une proposition visant au classement des différents postes de services (Classification Plan), mais suggère en même temps un régime de traitement (Compensation Plan); ce dernier est établi de telle façon que les appointements des employés des services publics sont calculés en prenant pour base les conditions de rétribution des employés privés. A cet effet, avec le concours de 17 sommités de la vie industrielle et commerciale, on a procédé à une enquête touchant les salaires de 500.000 employés d'industrie occupant des postes divers. Quoique le projet ayant trait aux services externes ne soit pas entré en vigueur, Haan²²⁾ a dit, non sans raison, que l'oeuvre réalisée au sujet des services externes a été une entreprise gigantesque et que cette réorganisation précise et méthodique d'un service public aux effectifs aussi importants constitue le plus intéressant des exemples en ce qui concerne l'application dans l'administration publique des principes de l'organisation scientifique du travail.

Une oeuvre similaire a été accomplie par ailleurs jusqu'en 1933 dans 15 Etats, 24 countys et 26 municipalités, en partie avant la réorganisation du service fédéral de l'Union. Le mérite du travail de pionnier revient à Chicago (1909 — 1911).

Le classement scientifique des postes est divisé en six tâches, savoir:

1) Analyse du travail (Job analysis). C'est l'examen approfondi des obligations incombant à chaque poste, et la définition des responsabilités qu'il comporte, des titres d'aptitude qu'il exige et de toutes les autres conditions essentielles. Pour donner plus de précision à cette étude, on procéda habituellement de telle manière que tout d'abord l'employé remplissant les fonctions du poste respectif décrit lui-même les devoirs que comporte son poste et les conditions que son poste requiert. Ce compte rendu est révisé ou complété par son chef, et enfin tout ce document est examiné par une commission d'experts qui procède entre autres à l'élimination des contradictions.

2) Le classement du travail (Job-classification). Les postes comportant des attributions et responsabilités identiques sont classés en un

²¹⁾ Personnel Classification Board. Field Survey Division. Report of Wage and Personnel Survey. Washington 1929. U. S. Government Printing Office. 512. p.

Personnel Classification Board. Field Survey Division. Preliminary Class Specifications of Positions in the Field Service. Washington. 1930. U. S. Government Printing Office. 1327 p.

Personnel Classification Board. Salaries for Routine Clerical Work in Private Industry. 1929. Washington. 1931. U. S. Gov. Printing Office. 190 p.

Personnel Classification Board. Closing Report of Wage Personnel Survey. Washington. 1931. U. S. Gov. Printing Office. 404 p.

²²⁾ Amerika-Studien. Öffentliche Verwaltung Personal Verwaltung. II 1933. Internationales Rationalisierungsinstitut. Genf.

groupe auquel on donne un nom caractéristique, lequel groupe peut être distingué des autres groupes en ce qui concerne les appointements, l'avancement et en général tous les points de vue analogues. Sur le continent européen, cela correspond à peu près à la discrimination entre postes où sont exigés des titres d'aptitude universitaires, postes où l'on demande le baccalauréat et postes où le certificat de 4 classes d'études secondaires est requis.

3) Spécification du travail (Job - specification). C'est la prescription succincte et claire, pour chaque catégorie de poste de service, des devoirs, responsabilités et titres d'aptitudes requis, en vue de donner par là une définition stable et uniforme à ce sujet. Pour plus de clarté, la prescription peut être complétée d'exemples.

4) Standardisation des traitements. (Salary standardisation). C'est l'établissement d'une échelle des appointements contenant le traitement prévu pour les diverses catégories, sur la base de l'étude scientifique du travail accompli, en partant du principe: à travail égal, rétribution égale. Ceci ressemble à nos échelles de traitement, mais un peu plus développé vu qu'en Amérique, au sein de chaque classe de traitement, il existe 7 degrés différents suivant les mérites.

5) Classement des postes de service (Allocation of positions). Les clauses une fois établies et les traitements fixés, chaque poste doit être classé dans une des catégories ainsi définies.

6) Création d'un office des traitements. (Salary administration). Cet office est chargé de l'application du régime des traitements, de l'ordonnement des allocations, du classement des postes de service nouveaux et, en outre, il doit travailler méthodiquement à perfectionner le régime appliqué en matière de traitements.

Le problème des allocations exige une grande attention⁶³). Les salaires payés par les entreprises économiques varient sans cesse; quant aux appointements des employés de l'administration publique, soit ils varient parallèlement avec ceux-ci, soit ils restent inférieurs ou supérieurs aux salaires en question. Toutefois, le gouvernement doit avoir à ce sujet un point de vue net et ce d'autant plus qu'en Amérique, l'opinion publique suit attentivement le problème, de sorte que le niveau des traitements doit contenter les contribuables, en même temps que les patrons (employeurs) et les employés. Pour ce qui est de la fixation des traitements, on s'attache à des points de vue objectifs. Jusqu'ici on n'a pas encore examiné scientifiquement quel est le traitement nécessaire pour couvrir les frais d'existence, quoique ce problème ne soit pas insoluble; d'ailleurs, on s'en occupe également. A défaut de base scientifique, la fixation des traitements peut être effectuée en procédant sur deux voies diverses: Ou bien on examine le train de vie d'un certain groupe de fonctionnaires et de leurs familles, et en admettant que ce groupe représente toute la catégorie d'employés respective, il est possible de calculer les frais d'existence; ou bien, on calcule séparément les frais d'alimentation, de logement, d'habillement et les frais émanant des besoins d'ordre

⁶³) L. Hermann Feldman. A. Personnel Program for the Federal Civil Service. A. Report transmitted by the Director of the Personnel Classification Board. Washington. 1931. U. S. Gov. Printing Office. 290 p.

culturel exigés par les conditions de vie d'un individu ou d'une famille et c'est alors que l'on calcule l'importance du traitement à allouer. Il fallait prendre position au sujet des composants variables: l'institution de l'indemnité pour charges de famille commence à être admise aussi en Amérique. En ce qui concerne les variations du pouvoir d'achat de la monnaie, l'on peut mentionner les indications caractéristiques suivantes: 1) le montant du traitement des employés des services fédéraux s'est accru, de 1914 à 1926, de 59%; pendant la même période, celui des employés privés a augmenté de 116%; 2) en 1926, le traitement des fonctionnaires administratifs était de 9% inférieur à celui de 1914; au même moment, le traitement des employés privés était supérieur de 25% au traitement de 1914. L'écart existant entre les deux catégories de traitements est donc de 34%; 3) Le traitement des employés de l'administration publique a essentiellement diminué, quant à la valeur d'achat, pendant et après la guerre, et le point le plus bas a été atteint en 1920, où leur traitement ne représentait que 67% de la valeur de 1914. Par contre, le traitement des employés privés n'est jamais descendu au-dessous de la valeur de 1914, même, dans certaines catégories, il était sensiblement supérieur à celle-ci; 4) Au cours des vingt ans ayant précédé la guerre mondiale, les fonctionnaires de l'administration publique se trouvaient dans une situation plus avantageuse par rapport aux employés privés. C'est ce qui explique pourquoi le traitement des fonctionnaires des services publics est resté inchangé pendant un bon moment, même à une époque où le traitement des employés privés a déjà augmenté, si bien que plus tard, ce dernier a distancé les appointements des fonctionnaires.

Un groupe d'employés d'administration publique est l'objet d'une appréciation particulière sous le rapport appointements. Ce groupe comprend le petit nombre d'employés qui occupent des postes de direction, des „positions - clefs” (key - men and - women) et dont le travail d'orientation, de même que l'aptitude et le dévouement exercent une influence décisive sur la qualité et l'esprit de toute l'administration publique. La Classification Board a également effectué des études au sujet des appointements de ces fonctionnaires - là et a indiqué que, dans le service fédéral, les postes comportant un traitement supérieur à 2.000 dollars, sont en infériorité vis-à-vis des postes d'employés privés.

Le système des traitements tel qu'il existe en Amérique est basé sur 5 échelles de traitement avec, à l'intérieur de chacune, les classes de traitement. On ne peut atteindre la classe supérieure de traitement que par voie d'avancement. Le grade supérieur de traitement est accordé à l'employé non pas automatiquement, mais en raison des notes de service, en rapport avec ses notes. Les tableaux d'avancement ne sont pas aussi rigides que sur le continent européen. Il est possible de passer de telle catégorie de service dans l'autre et de passer du rayon de telle échelle de traitement dans le rayon de telle autre, mais ce, bien entendu, toujours sur la base des aptitudes dûment prouvées.

L'application de tout système de traitements exige beaucoup de circonspection. En raison des nombreuses expériences faites, on attache, dans le service fédéral, — tout comme dans l'économie privée, — autant d'importance à disposer d'employés satisfaits et travaillant de bon coeur et l'on sait combien les injustices commises au sujet des traitements

et des avancements influencent le rendement des employés, de même que l'esprit de corps. Cette influence est l'objet d'une observation continue et avisée.

La période de temps nécessaire pour avancer est un élément d'ordre psychologique difficile à définir; cependant la fixation judicieuse revêt une très grande importance, étant donné que son dosage heureux stimule le fonctionnaire à un plus grand dévouement et à une plus grande assiduité, ce qu'il convient d'utiliser dans l'intérêt même du service. Toutes ces considérations montrent l'intensité de ce travail d'analyse psychologique par lequel on s'efforce de réduire au minimum les froissements et les déceptions qui ne sauraient jamais être complètement éliminés, vu la difficulté de manier les hommes.

Pour y arriver, on a minutieusement étudié la question de savoir sur quelle base on doit décider de l'augmentation du traitement et de l'avancement. Un point de vue à considérer peut être le temps de service et l'ancienneté. Or, pris en lui-même, un tel système ne peut donner de résultats satisfaisants ni au point de vue individuel, ni au point de vue du service public, puisqu'entre les qualités et facultés individuelles, il existe des différences tellement irréductibles, qu'une standardisation n'est pas possible. L'autre point de vue pouvant servir de base peut être le rendement (efficiency) et en Amérique, comme nous le préciserons dans la suite, on apporte le plus grand soin et on travaille scientifiquement et à fond pour définir et mesurer exactement le rendement du travail. Ce mesurage est important aussi du fait qu'il constitue l'élément le plus sûr de l'appréciation objective et le plus efficace pour éliminer le favoritisme. Seulement, l'application exclusive de ce point de vue ne donne pas non plus de résultats satisfaisants et, pour cette raison, on a vu préciser l'opinion qu'en ce qui concerne l'appréciation des avancements et des augmentations de traitements, il convient de tenir compte de ces deux points de vue en même temps que d'autres éléments considérés dans leur ensemble, pour éviter d'entamer si peu que ce soit le goût du travail du personnel et de diminuer son rendement. On a jugé comme un fait particulièrement important l'existence, entre les divers employés, de certains rapports et relations qui ont développé à leur tour un certain sentiment public de la justice et qu'on éveille l'idée d'une injustice, en le négligeant, voire en lui portant atteinte. Une mesure compromettant l'équilibre normal du personnel dans un corps ou dans un office ou bien produisant un changement dont on n'arrive pas à comprendre l'équité et l'objectivité, est qualifié de favoritisme qui trouble la paix du personnel et provoque des divisions, des conflits, des oppositions. On prend en considération le fait qu'assurer l'avancement graduel est une chose désirable et partant, on a discerné, en Amérique, les inconvénients de l'ancien système, où le Congrès mettait à la disposition des divers départements des sommes globales nécessaires pour couvrir les frais d'avancement et c'est du montant véritable de ces sommes que dépendait le nombre des employés pouvant bénéficier d'avancement. La conséquence en fut qu'il était impossible de calculer la date des augmentations d'appointements, car celle-ci était en fait, fortuite. On considère comme une condition essentielle d'une bonne organisation, l'augmentation graduelle et périodique des traitements et l'on s'efforce d'atteindre

qu'elle puisse être assurée avec le maximum de régularité et en excluant dans la plus forte mesure possible tout caprice. Mais d'autre part, on fait en sorte de donner au système des traitements la souplesse nécessaire à assurer la promotion convenable des travailleurs de grand mérite ou à les retenir dans les services publics. Ainsi, l'on arrive, — ou du moins on s'efforce dans toute la mesure du possible d'y arriver —, à ce que la standardisation, — exigée par les importants effectifs d'employés, — et la souplesse nécessaire à l'utilisation convenable des hommes de mérite, soient heureusement combinées. Pour atteindre ce résultat, la définition des travailleurs éminents est d'une très grande importance. Quant à l'avancement, on pense, en Amérique que cela signifie, au fond, l'attribution de tâches nouvelles. Pour cette raison il convient de prendre en considération non seulement ce que l'employé respectif a fait jusqu'alors, mais aussi la question de savoir s'il possède les facultés requises pour accomplir ses nouvelles attributions. Dans ceci, rentre un certain élément de division, et il y a lieu de faire preuve d'une grande circonspection. A l'occasion d'un avancement, l'employé doit être examiné sous deux aspects. L'un, c'est le point de vue individuel de l'intéressé, l'application juste d'une récompense à un employé bien doué, la base étant le mesurage de son rendement (individual efficiency). L'autre élément, c'est le point de vue du service public; là, il faut envisager le rendement général de l'administration publique et viser à ce que chaque poste revienne à la personne capable de la bien remplir. Pour cela, il est nécessaire d'examiner et de définir le rendement de l'office, ce que les Américains appellent „operating efficiency”.

L'effort visant à trouver la définition objective de l'individual efficiency et de l'operating efficiency est un des éléments les plus intéressants de l'organisation administrative en Amérique, et c'est celui qui revêt la plus haute importance au point de vue scientifique. Ce qu'on appelle personnel-programm, ou politique du personnel, signifie, au fond, le système des mesures et des principes, destiné à satisfaire à ce point de vue suprême. Lors de la définition de l'efficacité, la distinction entre efficacité individuelle et efficacité des fonctions est fondée sur la considération que, si le travail d'un employé n'est pas efficace, cela ne découle pas nécessairement de l'insuffisance ou de la faute de l'individu qui, lui, peut, au contraire, être victime de certaines conditions de travail empêchant l'affirmation la plus féconde de ses facultés. On estime indubitable qu'une grande partie des accusations soulevées contre les employés fédéraux, sont injustes, car elles s'adressent plutôt à la qualité de l'organisation qu'aux facultés ou à la conduite des employés. L'operating efficiency signifie que le rendement général des unités d'une vaste appareil administratif n'est pas la somme totale des facultés individuelles des personnes qui y ont une fonction. Le résultat dépend non seulement du travail, des forces déployées, mais aussi de la méthode suivie pour travailler. Si l'office est mal organisé et mal dirigé, les efforts les plus scrupuleux des employés, aussi grands soient ils, ne donneront pas un résultat entièrement satisfaisant. Dans le service fédéral, il existe de nombreuses unités qui sont autant de modèles de rendement, mais il est incontestable que l'activité administrative, dans son ensemble, est loin de réaliser le maximum de l'operating efficiency, par conséquent, il ex-

iste nombre d'offices et d'institutions dont l'activité ne donne pas de résultats satisfaisants⁵⁴).

D'après les expériences faites dans les organisations industrielles, le facteur le plus important en ce qui concerne le rendement des employés, est la capacité du chef. L'opinion actuelle rejette la plus grande partie des responsabilités sur les facultés des chefs, ainsi que l'a exposé déjà le mémorandum de Hoover intitulé „Waste in Industry”, de même que Henry Fayol. Une autre considération que l'on fait ressortir avec raison, c'est que, selon les expériences de l'industrie, si le rendement du travail peut être mesuré aux pièces, le rôle de la direction du travail, celui du contrôle et ainsi le rôle du chef et la qualité de son travail revêtent moins d'importance que dans le cas où le rendement ne peut pas être mesuré d'une manière aussi exacte. Etant donné que dans l'activité de l'administration publique, l'application du contrôle ou du paiement aux pièces n'est possible que sur un champ bien restreint, le rôle et la qualité des chefs revêt une très grande importance. Une autre-observation faite par les Américains est qu'il importe d'employer à l'administration des affaires du personnel, des personnes ayant des aptitudes spéciales et qui ont un rôle particulier à remplir parmi les chefs; en Europe, on ne tient pas encore suffisamment compte de cette nécessité. En sommes, les fautes que l'on reproche à l'administration incombent en majeure partie, aux chefs.

Les principaux défauts et traits de caractère defectueux que l'on rencontre chez une partie des chefs et qui provoquent des critiques défavorables, peuvent être classés en trois catégories principales:

1) Inaptitude au travail de direction et de surveillance: en raison d'incompétence, manque d'expérience, négligence, inexactitude, manque de méthode, incapacité de prévoir et d'organiser le travail, ou encore pour toute autre insuffisance qui diminue leur influence sur leurs subordonnés.

2) Les diverses manifestations d'une étroitesse de vues; de tels chefs considèrent la routine comme quelque chose d'inviolable, se refusent obstinément à toute amélioration, à tout changement, ils voient d'un mauvais oeil ceux de leurs subordonnés qui sont assez téméraires pour proposer des innovations, — d'autres chefs de ce genre sont excessivement sensibles à leur autorité de chef, ils sont égoïstes et incapables d'accepter, d'apprécier ou de prendre en considération les avis d'autrui.

3) Les défauts qui proviennent de ce que le chef ne sait pas manier les hommes, ce qui s'explique soit par son caractère ou ses manières, soit par l'ignorance des moyens permettant d'accroître le travail et de donner aux employés le goût du travail. Ce défaut consiste dans l'arbitraire, la terreur employés à l'égard des subordonnés, les discriminations injustes, bizarreries, recherche tendancieuse d'erreurs, maniement psychologique erroné d'autres personnes.

Donc, on a reconnu et déclaré la nécessité de soigner méthodiquement l'éducation des chefs, à commencer par les chefs de postes subalternes pour aller jusqu'aux plus hauts placés, vu qu'une telle éducation s'im-

⁵⁴) Voir. Herman Feldman: op. cit.

pose à tous les degrés. A ce propos également, on invoque les expériences et les résultats de la vie industrielle et économique.

En ce qui concerne la stimulation du personnel, les notes qualificatives ont la plus grande importance. Puisque dans l'administration publique, les possibilités d'apprécier concrètement les performances individuelles sont rares, il fallait élaborer des procédés permettant la détermination et la qualification périodique de l'attitude de l'individu et de son travail. Dans les groupes moins importants où chacun des employés peut être observé directement par le chef, des notes qualificatives revêtent moins d'importance, mais dans les groupes plus vastes où le nombre d'employés est trop élevé pour que le chef suprême puisse personnellement observer ses subordonnés, il est indispensable de déterminer par écrit les performances de l'employé et de les noter périodiquement. Sans cela, le chef indirect n'a pas le moyen de se former une opinion sur la valeur des subordonnés qui ne travaillent pas immédiatement sous ses yeux, il ne peut donc pas se livrer à des comparaisons entre leur valeur respective, et ne possède aucun élément d'appréciation en vue de l'avancement et du choix des personnes destinées à accomplir des tâches venant à surgir. Dans les corps nombreux, comme c'est le cas pour le service public dans chaque Etat, les fiches de qualification caractérisant bien les individus et permettant une judicieuse comparaison des employés accomplissant un travail analogue, sont d'une importance capitale. En outre, un bon système de notes qualificatives doit être établi de telle sorte qu'il donne des indications aussi utiles que possible en vue de la comparaison relative du travail des différentes catégories d'activité. En Amérique où l'industrie a su standardiser les rendements, dont le degré suprême est la chaîne, on s'efforce d'élaborer des méthodes pareillement objectives en vue de définir le travail non standardisable de l'administration publique, et le rendement individuel des fonctionnaires. A cette fin, divers systèmes de notes ont été appliqués. Ces systèmes sont critiqués, comparés et graduellement perfectionnés par les instituts de recherches administratives, et par le département des recherches de la Civil Service Commission⁵⁵).

Ainsi, la direction du personnel, si elle tend à ce que tous les éléments de la question soient administrés en utilisant les résultats de l'organisation scientifique du travail pour approcher le plus possible de l'optimum, — exige une sollicitude permanente et une action avisée et méthodique. A cet effet, — chose que l'on voit clairement en Amérique, — la nécessité s'impose d'avoir des organes disposant d'aptitudes spéciales pour régler les affaires du personnel et ce, dans les diverses unités d'une certaine importance, en premier lieu dans les départements; en outre un tel organe central est nécessaire pour l'ensemble du service fédéral.

Assurer le bon rendement du service public est une tâche aussi importante que de régler exactement au point de vue psychologique les problèmes humains des employés des services publics. Concilier ces deux

⁵⁵) Voir: Internationales Rationalisierungs Institut. Oeffentliche Verwaltung. Amerika Studien: Personalverwaltung. I-II Genf. 1933.

points de vue importants, c'est là une difficulté qu'il n'est pas possible de résoudre, — vu les grandes dimensions actuelles prises par le service public, — par des improvisations ou par des expériences acquises par la seule routine; il faut pour cela des aptitudes techniques. Les personnes chargées de cette mission sont les Personnel Officers qui doivent être subordonnées au Chief Personnel Officers, organe central du service fédéral, — et celui-ci doit être subordonné à son tour au président et au Bureau of the Budget.

Une étude sommaire du service public professionnel figure dans le rapport publié au début de 1935 par la Commission of Inquiry on Public Service Personnel, sous le titre: *Better Government Personnel*⁶⁶⁾; cette commission a été déléguée par le Social Science Research Council; la plus importante proposition faite dans ce rapport vise à l'institution du système du service public professionnel (*career service system*) dans toutes les fonctions administratives, dans le service local des Etats et dans le service fédéral.

Cet aperçu documentaire de l'évolution américaine a essayé de mettre en relief les traits par lesquels la bureaucratie professionnelle organisée dans l'Etat post-industriel diffère de la bureaucratie datant de l'époque pré-industrielle.

⁶⁶⁾ *Better Government Personnel. Report of the Commission of Inquiry on Public Service Personnel.* Whittlesey House. New-York-London. 1935. 198 l.

Un autre ouvrage également important: Léonard D. White. *Government career Service.* The University of Chicago Press. Chicago. Ill. 1935. 100.

TITRE III.

LE CHEF DU GOUVERNEMENT ET SES ORGANES AUXILIAIRES.

§ 23. Les deux fonctions du gouvernement.

Dans chaque Etat, le gouvernement se compose d'un président et de plusieurs membres. Les rapports du président et des membres du gouvernement sont diversement réglés. Quant aux pouvoirs du gouvernement, ils sont partout doubles. D'une part le gouvernement remplit un rôle important dans l'orientation de la politique du pays, d'autre part, les membres du gouvernement sont les chefs suprêmes de tout l'appareil administratif. La transformation qu'a subie l'Etat et l'administration publique depuis le début du XIX-e siècle, a laissé des traces tant dans l'organisation, que dans le rôle du gouvernement. Dans la suite, nous, nous proposons d'esquisser cette évolution, en ce qui concerne d'abord les fonctions politiques du gouvernement, puis les fonctions administratives du gouvernement.

§ 24. La fonction politique du gouvernement dans les Etats parlementaires.

Il convient de distinguer le gouvernement présidentiel et le gouvernement parlementaire.

I. Etats-Unis d'Amérique.

L'exemple principal du gouvernement présidentiel est offert par les Etats-Unis d'Amérique du Nord, où il existe invariablement depuis 1787. Nous le retrouvons dans la Constitution des divers Etats confédérés également, mais ce système n'a pas été adopté sur le continent européen. Le président américain exerce lui même toutes les prérogatives gouvernementales. Il est élu directement par les électeurs pour 4 ans; il n'est responsable que vis-à-vis des électeurs et non pas vis-à-vis du parlement aussi. Il nomme et relève les ministres (*secretaries*) à son gré et ceux-ci ne sont responsables que vis-à-vis de lui, et ne sont même pas membres du parlement.

Le gouvernement parlementaire, tel qu'il a évolué en Europe, présente diverses variétés. Le modèle fut le parlementarisme anglais. Le

régime parlementaire se développa en Angleterre par suite d'une heureuse évolution des rapports mutuels du roi, de l'aristocratie et des communes. En Angleterre aussi, cette évolution a passé par plusieurs étapes. La révolution de 1688 signifiait une victoire incontestable du parlement sur le pouvoir royal. Du même coup, le parlement acquit le contrôle du gouvernement, par le vote annuel des impôts et du budget. Cependant il tient à substance du parlement, l'existence de deux grands partis (pendant longtemps les Wighs et les Tories) qui exercent une influence directe sur la masse des électeurs et qui sont l'expression reconue de l'opinion publique. Toutefois le parlement ne pouvait exercer son influence sur les membres du gouvernement que par la voie de l'impeachment, autrement il n'était pas en mesure d'obliger le roi à renvoyer ses ministres. Ce ne fut qu'à la fin du XVIII^e siècle que se précisèrent les fonctions du Premier Ministre (Prime Minister), et le gouvernement de Lord North a été, en 1782, le premier qui ait été renversé par un vote de méfiance de la Chambre des Communes, donc sans que le cas d'impeachment se soit produit⁵⁷⁾.

C'est de là que l'on compte l'évolution du parlementarisme, donc peu de temps avant la révolution française. Par la suite, l'évolution du système mena à l'accroissement graduel de l'influence de la Chambre des Communes et ce, aux dépens du pouvoir royal, en même temps qu'au détriment de la Chambre des Lords. Les partis changèrent, leur nombre s'accrut, mais l'on peut constater, même de nos jours, que le parlementarisme anglais fonctionne de manière satisfaisante et que le peuple qui l'a créée en sait user comme il convient.

C'est ce parlementarisme anglais qui fut adopté, bien entendu, sans emporter le sol nourricier qui l'avait produit, — par les États continentaux, qui l'introduisirent dans des monarchies comme dans des républiques. Comme types on peut citer les Constitutions de la République Française, du Royaume de Belgique et de la République Helvétique.

II. France.

En France, où depuis la grande révolution, la Constitution fut à plusieurs reprises renouvelée, le but de la Constitution de 1875 actuellement en vigueur était d'instituer un gouvernement parlementaire républicain sur le modèle du parlement de la monarchie anglaise. Au point de vue politique, le président de la république est aussi irresponsable que le roi héréditaire, la seule différence est que son mandat dure 7 ans. Il est „un roi parlementaire de 7 ans”⁵⁸⁾. „Le président de la république personnifie le gouvernement; il est titulaire de toutes les prérogatives gouvernementales. Il est irresponsable politiquement devant les chambres. Il représente l'élément permanent du gouvernement, mais étant irresponsable, il n'exerce pas en fait les fonctions gouvernementales. L'action appartient exclusivement aux ministres nommés par le président, politiquement et solidairement responsables devant les cham-

⁵⁷⁾ Duguit. Traité de Droit Constitutionnel. Paris. Bocard. 1924. II p. 816.

⁵⁸⁾ Duguit. Op. cit. IV. 550 et 806 p.

bres, mais qui constituent ainsi l'élément actif et changeant du gouvernement⁵⁹⁾.

„Les ministres forment le cabinet, ou le conseil des ministres. Les ministres ont deux caractères très déterminés qu'il importe de préciser. Ils sont d'abord, comme ils l'ont toujours été et comme ils le sont par-tout, les chefs des administrations qui ressortissent à leur département ministériel. Ils ont à ce titre de nombreuses attributions d'ordre purement administratif.

„Mais les ministres sont, d'autre part, membres du Conseil des Ministres, du Cabinet, et ils exercent à ce titre sous leur responsabilité devant les chambres, des attributions d'ordre politique, qu'on ne peut mieux définir qu'en disant qu'ils exercent en fait les attributions dont le président de la République est titulaire en droit”.

„Les ministres forment le cabinet, ou le conseil des ministres, qui imprime la direction du gouvernement; c'est lui qui prend toutes les décisions importantes sous le nom du président de la République et sous la responsabilité des ministres qui le composent. Ainsi le président de la République est titulaire de toutes les attributions; le conseil des ministres décide dans quelles conditions et dans quel sens elles doivent être exercées; ses membres les exercent sous leur responsabilité. Le conseil des ministres est ainsi le rouage essentiel de la machine gouvernementale. Cependant, chose curieuse, aucun article de la constitution ne détermine sa composition et ses attributions⁶⁰⁾.

„Ainsi, il n'est pas douteux que les ministres forment un conseil qui constitue un organe de gouvernement. La condition indispensable pour que l'unité puisse être maintenue dans cet organe collectif qu'est le ministère, c'est qu'il ait un chef. Ce chef porte aujourd'hui en France le titre de *président du conseil des ministres*. C'est toujours en fait un des ministres à portefeuille. Cela pourrait être cependant un ministre sans portefeuille”⁶¹⁾.

„Le rôle du président du conseil est capital. C'est lui qui dirige la politique générale à l'intérieur et à l'extérieur; c'est lui qui doit parler aux chambres toutes les fois qu'une question de politique générale est en jeu; c'est lui qui doit assurer la coordination, qui d'ailleurs fait trop souvent défaut, entre les différents départements ministériels. C'est un travail surhumain de faire tout cela et de diriger en même temps un département”⁶²⁾.

„En France, à la différence de ce qui se passe en Angleterre, le chef de l'État a toujours assisté aux réunions du conseil des ministres.

Sous la Restauration et le Gouvernement de Juillet, le roi présidait le conseil des ministres. La constitution de 1848 donnait au président de la République implicitement la présidence de conseil des ministres”.

„Rien de contraire à cette pratique n'ayant été dit dans la Constitution de 1875, la tradition s'est maintenue, et actuellement, le président de la République assiste aux réunions du conseil des ministres.

⁵⁹⁾ Duguit. Op. cit. IV. 549 l.

⁶⁰⁾ Ibidem p. 812.

⁶¹⁾ Ibidem p. 816.

⁶²⁾ Ibidem p. 818.

Mais les ministres peuvent se réunir hors la présence du chef de l'Etat; ces réunions portent le nom de conseil de cabinet. Ces réunions des ministres hors la présence du chef de l'Etat avaient lieu déjà sous Louis-Philippe. Aujourd'hui, elles alternent avec les réunions en conseil des ministres".

„Quand le Président de la République assiste à la réunion des ministres, est-il exact de dire qu'il la préside? D'après Pierre (Droit politique et parlementaire, 2e édit. 1902), même lorsque le président de la République assiste à la réunion des ministres, les attributions du président du conseil restent intactes; c'est lui qui donne la parole, qui pose les questions et qui fait aller aux voix. Le président de la République, assistant au conseil des ministres, y vote-t-il? D'après Esmein, il paraît conforme aux vrais principes du régime parlementaire que le président de la République assistant au conseil des ministres s'abstienne d'y voter, et la pratique se serait fixée en ce sens"⁶³⁾.

„Comment le Président de la République irresponsable peut-il faire sentir son action dans la direction des affaires? Cela n'est plus une question de droit, mais une pure question de fait. Le président peut, par son influence personnelle, par la confiance qu'il inspire, exercer une action effective et heureuse dans la politique du pays, et particulièrement dans la politique étrangère. Il y a là évidemment une question de tact et de mesure, et l'on ne peut formuler aucune règle"⁶⁴⁾.

„En France on ne suit point la règle anglaise et les ministres ont toujours leur entrée dans les deux chambres, même dans celle dont ils ne font pas partie".

„Les ministres ont le droit de prendre la parole dans les deux chambres. Ils doivent avoir la parole toutes les fois qu'ils la demandent et ils ne sont point soumis à l'ordre d'inscription".

„Cela est la contre-partie du droit de contrôle général des chambres sur les actes ministériels et a pour but d'assurer cette collaboration du gouvernement et du parlement, laquelle est l'essence même du régime parlementaire".

Les responsabilités du gouvernement et de ses membres revêtent plusieurs caractères: responsabilité politique d'une part et administrative de l'autre.

En vertu de la loi constitutionnelle du 25 Février de 1875 (§ 6. I.): „Les Ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du gouvernement". Cette responsabilité est politique et solidaire. „Elle est politique en ce sens qu'elle s'exerce quand la politique suivie par le ministère est désapprouvée par l'une des chambres, et en ce sens que la sanction en est seulement l'obligation pour les ministres de se retirer. Elle n'implique point qu'une infraction ait été commise; elle suppose seulement un désaccord entre le ministère et une chambre. Elle n'a point pour sanction une condamnation pénale ou civile des ministres, mais simplement la démission du ministère.

„Cette responsabilité est solidaire, c'est-à-dire qu'elle n'atteint seu-

⁶³⁾ Ibidem p. 819.

⁶⁴⁾ Ibidem p. 808.

lement un ministre déterminé, mais qu'elle atteint tous les ministres en même temps. Lorsqu'elle est mise en jeu, ce n'est pas seulement le ministre qui est plus particulièrement visé par le vote de la chambre qui doit se retirer, c'est le ministère tout entier"⁶⁵⁾.

„Mais aux termes de la loi de 1875, cette responsabilité solidaire n'est engagée qu'à l'occasion de la politique générale du gouvernement. Qu'est-ce que cela signifie? Il est évidemment impossible de donner une définition précise. Tout ce que l'on peut dire, c'est que les ministres sont solidairement responsables de tout acte qui révèle les tendances générales de la direction que le gouvernement imprime aux affaires du pays, soit à l'intérieur soit à l'extérieur. Cette direction générale peut se révéler par un projet de loi déposé, par un règlement publié, par des ordres ou des instructions donnés aux fonctionnaires, par des actes administratifs particuliers faits par un ministre, comme la nomination ou la révocation d'un fonctionnaire. Enfin, l'abstention même du cabinet peut engager sa responsabilité"⁶⁶⁾.

„Chaque ministre, pris individuellement, est responsable, devant chacune des deux chambres, de la direction qu'il donne au département qui lui est confié et des actes qui sont faits par lui ou ses subordonnés pour assurer le fonctionnement des services publics qui s'y rattachent. Comme le dit très nettement la Constitution, chacun, des ministres est responsable devant les chambres de ses actes personnels, non seulement de ceux qui ont un caractère politique, mais encore de ceux qui ont un caractère véritablement administratif, parce qu'ils se rattachent à la question des services publics relevant du ministère considéré. Si l'une des chambres désapprouve un de ses actes, le ministre doit se retirer et le ministre seul qui est l'auteur de l'acte ou sur les ordres duquel l'acte a été fait. Seul il est atteint par le vote de la chambre.

„Cette responsabilité individuelle est l'aboutissement normal du régime parlementaire. D'abord, la responsabilité des ministres devant les chambres a été exclusivement pénale. Ensuite, la responsabilité politique et solidaire du cabinet tout entier a été reconnue et mise en jeu. On devait faire un pas de plus. Les chambres devaient arriver à demander compte aux ministres, non plus seulement de la politique générale, mais aussi de leurs actes personnels. Puisqu'elles ont le droit d'interpeller et de questionner les ministres, ce droit ne peut être limité à la politique générale. Il devait forcément s'étendre bientôt à toute l'activité ministérielle, même à l'activité purement administrative"⁶⁷⁾.

„La responsabilité pénale, aujourd'hui complètement distincte de la responsabilité politique, ne peut être mise en jeu que lorsqu'un ministre a commis, dans l'exercice de ses fonctions, un fait prévu et défini par la loi pénale et constituant d'après elle une infraction".

„La responsabilité civile des ministres se traduit sans l'obligation de réparer le préjudice causé. La question de la responsabilité civile des ministres se pose dans leurs rapports avec les particuliers et dans leurs rapports avec l'Etat.

⁶⁵⁾ Ibidem p. 848.

⁶⁶⁾ Ibidem p. 848.

⁶⁷⁾ Ibidem p. 850.

„Envers les particuliers, le ministre ne peut être responsable que comme administrateur”⁶³⁾.

Dans ce qui vient d'être exposé, les principales caractéristiques du gouvernement parlementaire sont mises en relief. Il en ressort que la connexion du président et des membres du gouvernement parlementaire avec la majorité du parlement, comporte la possibilité de changements faciles et fréquents, dans la majeure partie des cas, changement complet de gouvernement, et les nouveaux membres du gouvernement reçoivent leur mandat en premier lieu sur la base d'appréciations d'ordre politique. Cela est compréhensible et désirable au point de vue politique, mais désavantageux au point de vue administratif. Donc, entre les deux fonctions réunies dans la personne des ministres, la fonction politique prédomine. C'est là une particularité du système parlementaire qui s'est affirmée non seulement dans la république mais aussi dans les royaumes et a produit des résultats similaires.

III. Belgique.

Le rapport de la Commission nationale belge donne un tableau de la manière dont fonctionne ce système dans le royaume de Belgique. A ce sujet, les conclusions principales de ce rapport sont les suivantes :

La constitution actuelle de la Belgique date de 1831. L'article 26 confie au roi le pouvoir exécutif. C'est le roi qui nomme et qui relève les ministres. Le roi n'est pas responsable devant le parlement et pour cette raison, l'article 64 de la constitution déclare : „Le roi est incapable de faire aucun acte officiel sans le contreseing d'un ministre”.

„Les ministres ont l'exercice du pouvoir exécutif dont le roi est le dépositaire; ils sont à ce titre politiques responsables devant le souverain. Le Premier Ministre, étant le chef du cabinet est responsable devant le Roi de la politique qu'il poursuit dans son département et de la politique générale du ministère.

Le chef du gouvernement et le gouvernement tout entier ont l'exercice du Pouvoir Exécutif sous le contrôle du Parlement. Mais d'autre part, ils donnent l'impulsion au Pouvoir législatif par le droit d'initiative; ils le guident et le dirigent par l'intervention constante et autorisée des ministres dans la préparation et l'exécution des lois.

Pour gouverner, le Roi et les Ministres ont besoin de l'appui politique du Parlement. En effet, c'est lui qui accorde les crédits indispensables au fonctionnement de l'administration et c'est lui qui vote les lois par lesquelles se concrétise souvent l'action gouvernementale et ses initiatives dans les différents domaines.

Le Gouvernement doit donc s'appuyer sur une majorité politique à la Chambre et au Sénat. Le rôle du chef du gouvernement, lors de la formation de son ministère, est de s'assurer des collaborateurs susceptibles de réunir les suffrages de ces assemblées et de présenter un programme auquel la majorité accepte de souscrire.

De là des tractations et les conversations de couloir qui précèdent habituellement la formation des gouvernements. Le futur premier mi-

⁶³⁾ Ibidem p. 860.

nistre consulte les groupes des fractions politiques de la chambre et du sénat sur leur adhésion au programme gouvernemental et sur les personnalités qu'il compte s'adjoindre. Cette façon d'agir présente l'avantage d'éviter au gouvernement les surprises au moment où il se présente la première fois devant le parlement. On peut dire qu'en général, après les conversations préliminaires, la majorité lui est assurée. Si elle n'en est pas certaine, la personnalité chargée par le Roi de constituer le ministère renonce à cette tâche.

Mais cette méthode n'est pas sans inconvénients. Il en résulte bien souvent qu'un programme qui était considéré à l'origine comme indispensable aux exigences de la situation et comme indivisible, soit par suite de ces tractations préliminaires, écorné et défiguré. C'est le régime des transactions et des demi-mesures. Il est aisé de manifester, dans des conversations particulières, des exigences qu'on hésiterait parfois à étaler au grand jour; il serait plus malaisé de prendre ses responsabilités dans l'enceinte du Parlement et face à l'opinion publique. Il faut, d'autre part, une fermeté qui ne se reconte pas toujours chez le futur premier ministre, pour maintenir entier son programme en face des exigences particulières et il est parfois tentant d'en abandonner l'un ou l'autre point pour s'assurer la possibilité de gouverner.

„Quoiqu'il en soit, la pratique est là. Elle est le résultat du fondement même du régime parlementaire qui exige impérieusement l'accord du gouvernement et des chambres, et cette pratique tend de plus en plus à se généraliser”.

„Le fractionnement des partis, les différentes nuances qui se manifestent de plus en plus en leur sein par la constitution de sous-groupes, rend de plus en plus difficile la composition des ministères de coalition. Il semble bien qu'on s'oriente de plus en plus vers un morcellement excessif des partis, morcellement qui multiplie les exigences particulières et qui pourrait rendre à un moment donné insoluble la question de la majorité, indispensable au gouvernement, et mettre en question le régime parlementaire tout entier. De temps à autre, aux périodes de crises économiques ou financières, ou en cas de menace de guerre, l'union se fait entre les partis politiques pour la réalisation d'un programme gouvernemental déterminé”.

„Le Premier Ministre n'est pas le chef de ses collègues; il est leur égal en droit et possède une autorité purement morale.

Accidentellement, notons-le, si le Premier Ministre est en même temps ministre des finances, il dispose par l'intermédiaire des contrôleurs des dépenses engagées, fonctionnaires dépendant du Ministère des Finances, d'un moyen de vérifier si les crédits budgétaires ne seront pas dépassés.

En principe: chaque ministre est le chef exclusif de son département qu'il administre sous sa responsabilité propre et dont il a à rendre compte directement au Roi et non au Premier Ministre. Il est évident que celui-ci se trouve à ce point de vue dans la même situation d'indépendance que ses collègues.

En fait: le Cabinet est solidaire pour l'exécution de la fonction gouvernementale. Le programme du gouvernement est souvent fixé

à l'avance et a reçu l'adhésion de tous les membres du cabinet. Ces modalités d'exécution sont généralement discutées au sein du CONSEIL DES MINISTRES qui se réunit pour examiner toutes les décisions importantes à prendre en vue de la réalisation de ce programme.

Il peut se faire que ce programme n'ait pas été fixé à l'avance, et dans ce cas, le CONSEIL DES MINISTRES aura à coordonner les initiatives de ses membres de façon à assurer une coordination de leurs efforts.

Cette coordination est indispensable de nos jours où nous avons, en général des gouvernements hétérogènes, d'union ou de coalition, dont le programme est souvent de circonstance et basé sur des concessions réciproques. Comme les membres du cabinet puisent leurs inspirations dans les théories et les doctrines parfois opposées, la porte est ouverte à toutes sortes de divergences dans l'interprétation des points d'action commune et dans l'application des moyens d'exécution. De là pour les ministres, la nécessité de se consulter avant de prendre des décisions importantes, même dans le domaine de leurs attributions ordinaires, afin de maintenir leurs initiatives individuelles dans la lettre et dans l'esprit de l'accord intervenu entre eux.

„Cet accord est une nécessité de fait, il assure au gouvernement l'adhésion des groupes politiques hétérogènes qui constituent la majorité sur laquelle il s'appuie au parlement. Il est nécessaire par le fait que si, en principe, les départements sont autonomes, l'action opérée au sein de l'un d'eux peut avoir une répercussion sur un département voisin. D'autre part, la solidarité ministérielle s'oppose à ce qu'un ministre agisse isolément à sa guise, sans se soucier de l'opinion de ses collègues; si une mesure prise par un ministre n'était pas acceptée par les autres le désaveu de son auteur entraînerait sa démission. Ajoutons que l'accord des ministres est indispensable pour la réponse aux interpellations déposées au parlement sur la politique générale du cabinet ou sur tout point important de cette politique. De même l'adhésion du ministre des finances pour l'inscription éventuelle au budget des crédits nécessaires pour l'exécution des mesures prises au sein de chaque département, exige également l'accord de ce côté”.

„De là l'importance qu'a prise de nos jours le CONSEIL DES MINISTRES, dont la réunion est habituelle, alors qu'avant la guerre ces réunions étaient exceptionnelles. C'est le Conseil des Ministres qui permet d'assurer l'unité d'action indispensable à nos gouvernements de coalition.

„Si le rôle du Premier Ministre est d'assurer cette unité d'action et la coordination des efforts, rôle pour lequel il est particulièrement désigné et par le fait qu'il est souvent l'auteur du programme du gouvernement, chaque ministre n'en a pas moins le droit d'exiger du premier ministre lui-même le respect de ce programme sur lequel il a obtenu leur adhésion et leur collaboration. Chaque membre du gouvernement a donc un droit de regard sur la politique suivie par ses collègues, y compris le premier ministre”. (18.I).

Ici aussi, la responsabilité des ministres revêt une grande importance au point de vue constitutionnel.

„La responsabilité des ministres est le complément naturel et le correctif nécessaire de l'inviolabilité de la personne royale.

„Elle assure au pouvoir législatif la conservation de ses prérogatives, aux citoyens la jouissance permanente de toutes les garanties qui leur sont assurées par le pacte fondamental. Ainsi que l'a dit un publiciste illustre, l'inviolabilité de la personne royale sans la responsabilité des agents serait le pouvoir absolu”¹⁰⁾.

Le principe de la responsabilité des ministres est posé d'une façon générale par l'art. 63 de la Constitution qui décide que „la personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables”.

Les ministres encourent une double responsabilité: la responsabilité politique d'une part; la responsabilité juridique de l'autre”.

„La responsabilité politique des ministres existe devant l'opinion publique, devant les Chambres et devant le Roi.

„Pour quels actes?”

a) Pour les ACTES DU ROI. La responsabilité des ministres s'étend non seulement aux actes politiques et juridiques du Roi, mais encore à tous ses messages et écrits susceptibles d'être contresignés, c'est-à-dire à tous les actes du Roi, — et même à ses abstentions, — pouvant avoir un effet direct et immédiat sur l'ordre politique et juridique du pays.

b) POUR LES ACTES PERSONNELS DES MINISTRES ACCOMPLIS PAR EUX EN CETTE QUALITE. La responsabilité politique des ministres est engagée non seulement par leurs actes positifs, mais également par les inactions, omissions et négligences qui peuvent leur être imputées.

„Sanctions diverses.

a) RESPONSABILITE DEVANT L'OPINION PUBLIQUE. La responsabilité politique des ministres devant l'opinion publique a pour sanction la censure de la presse libre et les manifestations du sentiment public par tous les moyens dont il dispose: pétitions, meetings, mouvements populaires, etc...

b) RESPONSABILITE DEVANT LE ROI. Les ministres ont une véritable responsabilité devant le chef de l'exécutif, en ce sens qu'il est arrivé parfois, — par exemple en 1834 — 1857 et 1884, — qu'un désaccord fondamental entre le roi et ses ministres entraîna la démission du ministère. Mais seulement, c'est par de simples avis, des retards dans les signatures, marques et indices d'inertie voulue et de résistance indirecte, que s'exerce l'autorité du chef de l'Etat.

c) RESPONSABILITE DEVANT LES CHAMBRES. La responsabilité des ministres devant le parlement est mise en jeu par les moyens et procédés auxquels permet de recourir la procédure parlementaire.

„Cete responsabilité a pour sanction la perte du pouvoir, la démission forcée de l'un ou l'autre des ministres, ou même de tout le cabinet. Celui-ci se trouve en effet compromis, non seulement par les actes délibérés en Conseil, mais par les débats et votes du parlement où la question de cabinet a été formellement posée et même par les actes isolés

¹⁰⁾ L. Orban. Le Droit Constitutionnel de la Belgique. T. II. No. 143.

d'un ministre ayant, en fait, pour conséquence d'engager la politique générale du gouvernement.

„La responsabilité politique des ministres, avec sanction normale, — la chute du cabinet, — existe en Belgique devant les deux chambres: Sénat et Chambre des Représentants.

„La responsabilité juridique des ministres peut être civile ou pénale. Cette responsabilité peut, d'autre part, être encourue à raison d'un ACTE DE DROIT COMMUN ou d'un ACTE FONCTIONNEL.

Les régimes parlementaires des pays continentaux ressemblent plus ou moins à l'exemple français, respectivement belge et ne présentent de différences sensibles que dans les détails.

IV. Suisse.

Une différence essentielle ressort toutefois dans le cas de la constitution suisse, en vertu de laquelle le pouvoir exécutif, respectivement le gouvernement qui le représente, est mis en rapport de dépendance complète vis-à-vis du parlement.

La Suisse est un Etat confédéré (Confédération Suisse), composé, à l'heure actuelle, de 25 cantons entiers, respectivement mi-cantons. Sa constitution date de 1848. Les droits politiques sont exercés par l'Assemblée Fédérale (Vereinigte Bundesversammlung) composée de deux Chambres: le Conseil National (Nationalrat), assemblée élective constituée de 187 membres et le Conseil des Etats (Ständerat) réunissant les représentants des cantons et comptant actuellement 44 membres. Le chef du pouvoir exécutif est élu par les deux Chambres réunies et se nomme Conseil Fédéral (Bundesrat). Il est constitué de 7 membres dont le mandat s'étend sur 4 années. Au sein du Conseil Fédéral, la présidence est exercée par le Président de la Confédération (Bundespräsident) élu également par les deux Chambres réunies, parmi les 7 membres du Conseil Fédéral, pour la durée d'un an. Le vice-président est élu dans les mêmes conditions. Nul ne peut exercer pendant deux ans consécutifs, les fonctions de président pas plus que celles de vice-président.

Le Président de la Confédération est donc chef d'Etat et président du Conseil en une seule personne. Sa situation juridique est établie d'une manière particulière, au sein du Conseil Fédéral, il n'est que *primus inter pares* et n'a d'influence ni sur l'élection, ni sur le retrait du mandat des membres du Conseil Fédéral. Ceux-ci sont élus directement par le Parlement, sans que le Président soit consulté. En ce qui concerne l'élection des Conseillers Fédéraux, le fait d'appartenir aux partis joue un certain rôle en tant que le Parlement fait le nécessaire afin que les trois grands partis nationaux soient proportionnellement représentés au sein du Conseil Fédéral. Toutefois, l'on ne saurait affirmer que les Conseillers Fédéraux sont des ministres politiques comme c'est le cas dans d'autres Etats. Une preuve, entre autres, c'est qu'ils demeurent dans leurs fonctions pendant des ans, voire des dizaines d'années, parce qu'en Suisse, la crise ministérielle est une institution inconnue.

Les membres du Conseil Fédéral défendent devant le parlement, les projets de loi, ils répondent aux questions éventuellement posées, donnent

des éclaircissements aux interpellateurs, mais quant à la décision du parlement, elle n'a aucune espèce d'effet sur la position du chef du gouvernement, ni sur celle des membres de celui-ci. Si une proposition du Conseil Fédéral est rejetée par le Parlement, le Président et les membres du Conseil demeurent invariablement à leur place. En vertu de la Constitution suisse, nul n'a le droit de rélever de leurs fonctions les Conseillers fédéraux, pas même le parlement. Si le parlement ou les électeurs sont mécontents d'un membre du Conseil Fédéral, celui-ci n'en continue pas moins à rester en fonctions jusqu'à l'expiration de son mandat de 4 ans, tout au plus ne sera-t-il pas réélu. Depuis 1848, il n'est arrivé qu'une fois qu'un Conseiller Fédéral n'ait pas été réélu (et ce pour des raisons purement personnelles) et une fois seulement on a vu, vers la fin de la guerre mondiale, un conseiller fédéral obligé, dans une certaine mesure, de donner sa démission (pour un de ses actes politiques).

La politique gouvernementale, pas plus que la direction suprême de l'appareil administratif, n'est établie et exécutée par les divers membres du Conseil, mais collectivement, par le Conseil Fédéral.

Grâce à la grande stabilité de leurs postes, les membres du Conseil Fédéral peuvent connaître à fond les attributions de leur département; d'ailleurs on nomme d'ordinaire à ces postes des personnes ayant des aptitudes techniques pour l'administration. Le département de la justice est dirigé par un juriste et les autres conseillers fédéraux sont aussi, actuellement en majeure partie, des juristes; cependant il y a aussi un agriculteur.

Les membres du gouvernement suisse ne sont responsables que devant le parlement, ce terme signifiant les deux chambres réunies.

Le Président de la République helvétique est, par conséquent, à la fois président du gouvernement comme l'est le président des Etats-Unis d'Amérique. Pourtant, leur position juridique est entièrement différente. Le Président des USA est élu par les électeurs eux-mêmes, c'est lui qui nomme et renvoie les membres du gouvernement qui ne sont responsables que vis-à-vis de lui et non vis-à-vis du Congrès. Au contraire tous les membres du gouvernement suisse sont élus directement par l'Assemblée. Et le rôle du gouvernement est de beaucoup inférieur à celui du gouvernement américain, c'est pourquoi l'on nomme la constitution présidentielle telle qu'elle est aux Etats-Unis, le système du „strong executive” (exécutif puissant) en face du système suisse, où le gouvernement, l'exécutif, est sous la dépendance du Parlement. Entre ces deux régimes se place le troisième, dont il a été parlé plus haut, où le dépositaire du pouvoir exécutif, qu'il soit monarque ou président de la république, est indépendant du parlement et le gouvernement nommé par le chef de l'exécutif est responsable vis-à-vis de ce dernier aussi bien que vis-à-vis du parlement. Toutefois, vu l'extension du suffrage universel qui, au cours des derniers cinquante ans, a fait partout en Europe, d'importants progrès, l'égalité de rang ayant primitivement existé entre le chef Exécutif et le Parlement s'est modifiée au profit de ce dernier. Les effets de l'influence du Parlement ont été mis en relief avec une force suggestive par le Rapport belge. C'est le morcellement des partis qui en résulte, ce qui nécessite la formation du gouvernement de coalition. Les intérêts du parti prévalent souvent au détriment de l'intérêt public. Pour

acquérir la faveur des électeurs, il importe de pousser le parti au premier plan. C'est ainsi que le parlement devient le théâtre de discours inutiles et une arène de vanités ambitieuses personnelles. Le renversement du gouvernement y est une fin en soi et la constitution du gouvernement est un compromis résultant de longs et tortueux marchandages. Et cet état de choses nuit, non seulement à la capacité de travail du parlement, mais entrave aussi l'action gouvernementale. Ces raisons ont fait naître au cours des dernières décades, le mécontentement à l'égard du parlementarisme en raison duquel on parle couramment de la *crise du parlementarisme*. Et l'on peut voir également certains indices indubitables de ce mécontentement dans le fait que la révolution russe, la révolution italienne et la révolution allemande ont chacune aboli le parlementarisme et assuré au gouvernement une plus grande indépendance vis-à-vis de la législation. Par ailleurs, une évolution dans le même sens, se déclare aussi dans certains pays n'ayant pas répudié le régime parlementaire, témoin le cas de la constitution polonaise de 1935.

§ 25. La fonction politique du gouvernement dans les Etats autoritaires.

Un trait commun aux trois Etats autoritaires est qu'en supprimant les partis parlementaires, ils ne reconnaissent qu'un seul parti indépendant auquel d'importantes attributions sont assignées non seulement dans le domaine législatif, mais aussi dans celui de l'administration publique tandis que le chef du parti unique acquiert une influence exceptionnelle sur le pouvoir exécutif.

I. Italie.

En ce qui concerne le règlement de la position politique du chef du gouvernement après l'élimination du parlement, il y a des différences essentielles entre les trois systèmes. Dans la nouvelle structure constitutionnelle, c'est le fascisme qui donne à la personne du chef du gouvernement la position la plus élevée. Cette position a évolué graduellement grâce à une action logique et consciente. Sur sa situation actuelle, l'ouvrage de Vincenzo Corsini: *Il Capo del Governo nello Stato Fascista*⁷⁰⁾ donne une documentation précise. Dans nos développements, nous nous baserons sur cet ouvrage et ce d'autant plus que le chef du gouvernement italien, M. Mussolini, qui a bien voulu me recevoir (le 20 Janvier 1936 a personnellement souligné la précision de cet ouvrage.

„La fascisme mène une guerre implacable contre les doctrines libérales dans le domaine politique ainsi que dans le domaine économique”⁷¹⁾. „Le fascisme a enterré le libéralisme politique dès Janvier 1923, en constituant le Grand Conseil du Fascisme. D'autre part, en instituant les Corporations, en Novembre 1933, le libéralisme économique fut également enterré”, — dit Mussolini.

⁷⁰⁾ Vincenzo Corsini. *Il Capo del Governo nello Stato Fascista*. Nicola Zanichelli Editore. Bologna 1935. 322 p.

⁷¹⁾ Benito Mussolini. *La Dottrina del Fascismo*. 1934. Istituto della Enciclopedia Italiana. p. 17.

La conception antiparlementaire du fascisme est fondée sur la thèse que la doctrine libérale de la séparation des pouvoirs a fait naître dans la pratique, la méfiance réciproque entre les pouvoirs et cette méfiance a dégénéré en opposition latente⁷²⁾.

A la place de ces divisions, la révolution fasciste substitua le souveraineté de l'Etat, dans toute son unité organique. Précisément pour cette raison, au lieu des partis représentant des intérêts particuliers, le fascisme institua les buts nationaux placés au dessus des buts des diverses classes sociales.

Dans le domaine de la vie économique, ce sont les corporations qui assurent la discipline et exercent le contrôle. Mais pour que les corporations puissent réaliser leur objectif et que le système corporatif puisse se développer dans sa plénitude, il importe, selon Mussolini, que soient remplies les trois conditions suivantes:

1) Existence d'un parti unique grâce auquel, à côté de la discipline économique, la discipline politique puisse également s'affirmer et qui, placé au dessus des intérêts opposés, assure l'union de tous les citoyens comme dans une foi commune.

2) En dehors du parti unique il est nécessaire d'avoir un Etat tel qu'il englobe toutes les énergies, tous les intérêts et tous les espoirs du peuple qu'il transforme et reconforte.

3) Enfin, il est nécessaire — et c'est la condition primordiale — de vivre à une époque de haute tension, d'une tension idéale⁷³⁾.

Le *Duce del Fascismo*, après avoir pris possession du pouvoir, a su faire du pouvoir de chef de gouvernement, un organe qui oriente le dynamisme de l'Etat unitaire et donne une impulsion à son activité. Au lieu de l'unité utopique et de la responsabilité abstraite du système des cabinets, il constitua un gouvernement à la tête duquel il se trouvait lui-même comme chef de la révolution et dont les membres étaient non pas les représentants de groupements d'intérêts différents, mais les collaborateurs disciplinés du président⁷⁴⁾. Cette situation de fait a été consacrée juridiquement par la loi du 24 Décembre 1925 sur les attributions du chef du Gouvernement (*Attribuzioni del Capo del Governo*) ce qui comporte une des dispositions capitales de la réforme fasciste. La position du Capo del Governo a été développée davantage encore par des lois ultérieures. Ces lois concernant le Grand Conseil du Fascisme, le Parti National Fasciste, l'ordinamento Corporativo (le système corporatif), le droit du gouvernement à établir des règles juridiques, la défense nationale, etc.. La loi du 24 Décembre 1925 a fait du Président du Conseil, le chef du Gouvernement. Cette loi déclare que les ministres sont responsables non seulement vis-à-vis du roi, mais aussi vis-à-vis du chef du gouvernement. Par cette disposition s'inspirant d'un principe nouveau, le Chef du Gouvernement, s'est acquis une suprématie absolue sur les ministres dont il devint le chef hiérarchique. Par là, la médiation avec le chef de l'Etat, ainsi que le maintien du contact direct avec celui-ci furent insérés dans les attributions du chef du Gouvernement.

⁷²⁾ Corsini, op. cit. p. 57.

⁷³⁾ Mussolini. Discours du 14 Novembre 1933 sur l'Etat corporatif.

⁷⁴⁾ Corsini, op. cit. p. 43.

Il lui appartient également d'orienter le travail de tous les ministres et d'aplanir les oppositions entre ceux-ci. Ses attributions embrassent toutes les fonctions du Gouvernement qui ne rentrent pas dans le ressort d'un des ministères : tout ce qui a un caractère de portée générale, c'est à dire qui intéresse tous les ministères, tout ce qui nécessite une coordination centrale⁷³⁾ ou intégration. L'orientation du travail des ministres implique le droit du Capo del Governo à donner aux ministres des instructions ayant force obligatoire. Le principe de la hiérarchie et de la subordination, élément indispensable de l'activité disciplinée de tout organisme d'action, a été appliquée en premier lieu à l'organe suprême de l'Etat qu'est le Gouvernement.

La réalisation des buts de l'Etat exige que soit assurée la continuité permanente de l'action prompte et fructueuse. Avant tout, il importe d'assurer l'unité complète dans l'action. La législation est incapable d'accomplir cette fonction, même si on élimine les principales anomalies du système parlementaire. L'Etat fasciste considère comme intenable la suprématie des fonctions législatives et, retournant le principe de l'Etat parlementaire, il professe que tout ce qui n'est pas expressément assigné au ressort d'un autre organe, n'est pas réservé à la législation, mais au contraire, le gouvernement est responsable de toutes les fonctions de l'Etat dont l'accomplissement n'est pas expressément réservé à la législation ou à un autre organe⁷⁴⁾. En conséquence, les attributions du gouvernement fasciste se précisent de la manière suivante :

a) Les pouvoirs du gouvernement s'étendent à tous les domaines de l'activité nationale. Ces pouvoirs sont, destinés à promouvoir, diriger contrôler, augmenter, développer toutes les activités afin qu'elles soient toujours en harmonie avec la réalisation des buts nationaux et contribuent, dans la plus grande mesure possible, à la réalisation de ces derniers ;

b) Le gouvernement a pour mission d'accomplir des actions vigilantes, incessantes, précises et fécondes, d'assurer entre toutes les activités de l'Etat et à les adapter aux nécessités dynamiques de la vie nationale qui sont en évolution continue ;

c) En ce qui concerne la définition de ses propres tâches complexes et aux aspects multiples, le gouvernement a le droit d'autodétermination, ce qui signifie l'affirmation de la volonté du chef du gouvernement sans qu'elle soit subordonnée à l'approbation de l'une ou l'autre Chambre, conseil des ministres ou tout autre organe⁷⁵⁾ ;

d) Le gouvernement est investi du droit d'employer son propre organisme et le personnel de ses organes de manière à ce que l'action porte le plus de fruits possible et aussi de manière à ce qu'ils répondent le mieux aux nécessités réelles⁷⁶⁾.

Ainsi au principe de l'Etat libéral, selon lequel l'Etat doit intervenir le moins possible dans la vie nationale, le fascisme a substitué le principe selon lequel l'Etat fasciste totalitaire doit être une force dynamique et vivante par la voie de l'activité du gouvernement.

⁷³⁾ Ibid. p. 148.

⁷⁴⁾ Ibid. p. 67.

⁷⁵⁾ Ibid. p. 67.

⁷⁶⁾ Ibid. p. 129.

Le Chef du Gouvernement qui assume la direction de toutes ces fonctions, peut se charger lui-même de toutes les fonctions dont l'importance ou l'urgence viendraient à son avis à le justifier⁷⁷⁾. Par décret royal, le chef du gouvernement peut faire rentrer dans ses attributions toute affaire qui est du ressort d'un ou de plusieurs ministères, de même qu'il lui est possible de se charger de la direction de plusieurs ministères — droit que le chef du gouvernement italien exerce dans une forte mesure. Il est arrivé que sur 15 ministères il en dirigeait simultanément personnellement huit, y compris ordinairement les portefeuilles les plus importants, et à tour de rôle, il a dirigé tous les ministères. La loi permet en outre que le chef du gouvernement, par un décret émis par lui, confie au sous-secrétaire d'Etat une partie des attributions d'un des ministères qu'il dirige. De cette manière le Capo del Governo a pu donner à toutes les fonctions de l'Etat un rythme d'action répondant au dynamisme de la vie nationale et aux nécessités dictées par les buts poursuivis par l'Etat.

L'application logique de ce principe s'affirme aussi dans le fait que le Conseil d'Etat, subordonné auparavant au Ministère de l'Intérieur, la Cour des Comptes et l'Avocatura Generale dello Stato (Avocats généraux de l'Etat (fisc) subordonnés cidevant au Ministère des Finances sont passés sous la direction du chef du Gouvernement. Seul le chef du gouvernement peut réaliser l'harmonie la plus complète entre l'activité de ces organes et les autres organes de l'Etat et il atteint ce but par une double voie. D'une part c'est de lui que dépend le complément des trois organes et d'autre part, il se trouve en contact étroit avec les chefs des dits organes⁷⁸⁾.

Cependant, outre les attributions gouvernementales habituelles, les attributions du Capo del Governo comportent une mission particulièrement importante, c'est la direction du Grand Conseil du Fascisme, dont il est le président. Par l'intermédiaire de cet organisme, ayant des pouvoirs constitutionnels importants surtout en ce qui concerne la désignation du successeur du Capo del Governo et la question de la succession au trône, le Chef du gouvernement est en mesure d'exercer une influence de direction sur les institutions et les forces organisées du régime et contrôle la réalisation de ses intentions grâce au contact quotidien avec le secrétaire général du parti fasciste.

Une nouvelle attribution non moins vaste du chef du gouvernement consiste dans son influence sur l'organisation économique de la société nationale. Il exerce la surveillance et le contrôle des organisations syndicales, soit directement, soit par l'intermédiaire du ministère des corporations. La mission des syndicats consiste à réaliser l'intégration par catégories sociales de la totalité des citoyens et non pas à être les organismes de certaines classes sociales seulement. Donc, les syndicats sont les organismes de la société nationale tout entière. Ces organismes qui englobent dans leur sein toute la société nationale, constituent les bases de l'ordre corporatif (Ordinamento Corporativo). La mission différente et les relations réciproques des syndicats et des corporations sont défini-

⁷⁷⁾ Ibid. p. 146.

⁷⁸⁾ Ibid. p. 158.

nies par la VI-e déclaration de la *Carta del Lavoro* (21 Avril 1927) dans les termes suivants :

„Les Associations professionnelles légalement reconnues assurent l'égalité entre les employeurs et les travailleurs, maintiennent la discipline de la production et du travail et en favorisent la perfection.

Les corporations constituent l'organisation unitaire des forces de la production et représentent intégralement leurs intérêts.

En vertu de cette représentation intégrale, les intérêts de la production étant les intérêts nationaux, les corporations sont reconnues par la loi comme étant des organes de l'Etat”.

Sur la base des principes fondamentaux énoncés dans la *Carta del Lavoro*, l'organisation des Associations Professionnelles est régie par la loi du 3 Avril 1936 (*Legge sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del Lavoro*) et le décret royal du 1-er Juillet 1926 (No. 1130). Le problème des corporations est réglé par la loi du 5 Février 1934 (*Legge sulla costituzione e funzioni delle corporazioni*)⁸¹.

Les associations professionnelles (associations syndicales, fédérations, confédérations) sont des personnes juridiques, sans être, des organes d'Etat. Quant aux corporations, elles sont les organes de l'administration publique de l'Etat.

L'organe suprême de l'ordre des Corporations est le Conseil National des Corporations (institué par le décret royal du 2 Juillet 1926, modifié par la loi du 20 Mars 1930, sur la réforme du Conseil National des Corporations) et le Comité Corporatif central, fonctionnant en qualité de comité exécutif du Conseil. Chacun des deux organismes est présidé par le Chef du Gouvernement.

Les éléments constitutifs de l'ordre des corporations sont les suivants :

a) Réglementation juridique des rapports économiques des diverses classes et groupements sociaux avec l'influence régularisante des divers organes spéciaux nouvellement institués (corporation et Conseil National des Corporations) et avec règlement, par un tribunal spécial (*Magistratura del Lavoro*) des litiges juridiques résultant des rapports de travail. Ainsi, à la place de l'opposition et de la lutte continue entre les classes sociales — lutte qui à défaut de réglementation légale se décide dans chaque cas particulier, selon les conditions de force des employeurs et des travailleurs, — on voit l'Etat fasciste se charger lui-même du règlement de ces rapports au moyen de nouveaux organes appropriés et sur la base, de ses propres règles juridiques.

b) Régularisation et coordination de la production nationale en assurant son évolution normale, ainsi que le perfectionnement de la production et de la diminution des frais de production et ce, par la voie des Corporations et du Conseil National des Corporations, qui sont des organes de l'Etat vu que leur activité touche l'ensemble de la nation. Ainsi, en ménageant et en laissant se développer les initiatives individuelles,

⁸¹) *Legislazione le ordinamento sindacale corporativo 1934* — XII. Istituto Nazionale Fascista di Cultura. 600 p.

Ministero delle Corporazioni. *Le Corporazioni Lavori preparatori. Legge e decreti istitutivi. Composizione. Insediamento.* Roma. Istituto Poligrafico dello Stato. 1935. XIII. 288 p.

l'Etat fasciste résout les problèmes économiques qui, sous un régime parlementaire et selon la conception libérale se trouvent en dehors de la sphère des attributions de l'Etat et auxquelles les gouvernements parlementaires ne sont pas à même de donner une solution.

c) La nouvelle organisation de l'Etat, au double point de vue politique et juridique, tenant compte de l'organisation de la société nationale en corporations, considère les citoyens, non pas comme des individus isolés, mais toujours comme les éléments constitutifs de la collectivité nationale. C'est dans cet ordre d'idées qu'a lieu, sur la base des candidatures désignées par le Grand Conseil du Fascisme, la constitution de la Chambre des Députés ainsi que celle des organismes d'autonomie locale et provinciale, etc.⁸²).

La constitution des 22 corporations est dirigée personnellement par le chef du gouvernement en sa qualité de ministre des corporations, et c'est à lui qu'il appartient de définir les rapports des corporations avec les autres organes de l'administration publique de l'Etat.

Le chef du Gouvernement doit également assumer la direction suprême de la préparation à la guerre nationale et assurer la consormité aux buts proposés des diverses formations de la force armée. La loi du 24 Décembre 1928 définit les attributions du chef de l'état-major général que la loi subordonne immédiatement au chef du Gouvernement.

Le Capo del Governo n'est pas responsable devant le Corps législatif. En somme, le fascisme signifie le changement profond de la position politique du président du gouvernement ainsi que l'extension de ses pouvoirs à d'importants domaines nouveaux de la vie nationale.

II. Allemagne.

Le parti national-socialiste allemand a pris le pouvoir il y a 3 ans à peine, le 30 Janvier 1933. Pendant la période écoulée depuis, il lui fallait résoudre aussi une tâche spéciale, à savoir : réorganiser le Bundesstaat (Etat Fédéral) en un empire unitaire. Les dispositions établies jusqu'ici concernant la position du chef du Gouvernement sont les suivantes :

Adolf Hitler, Führer du Parti Ouvrier National-Socialiste Allemand (NSDAP) a été nommé, le 30 Janvier 1933 chancelier du Reich par le Reichspräsident von Hindenburg. Après le décès du président von Hindenburg, par la loi du 1er Août 1934, les fonctions de président du Reich furent réunies à celles du chancelier du Reich. Adolf Hitler fut investi sans aucune limitation de temps des pouvoirs ayant appartenu jusqu'ici au président du Reich. Depuis cette date, Adolf Hitler est Führer und Reichkanzler, Führer et Chancelier du Reich. Cette loi a été approuvée par le plébiscite du 19 Août 1934 à une majorité de 90%. Le règlement futur devra être réalisé par la nouvelle constitution qui — selon la déclaration d'Adolf Hitler au Congrès du Parti de 1935 — fera „le Führer de toujours, Führer du Parti, chef du Reich et maître suprême des forces armées”.

⁸²) *Ibid.* p. 189.

En vertu des premières mesures, édictées par le gouvernement national-socialiste (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich) (loi ayant pour objet de remédier à la détresse du peuple et du Reich) en date du 24 Mars 1933, des lois d'empire peuvent être établies — outre la procédure prévue à ce sujet par la Constitution de l'Empire — par le Gouvernement du Reich également. Ces lois peuvent même s'écarter de la Constitution elles sont signées par le Chancelier du Reich. Telle fut la loi du 1-er Août 1934 sur le chef d'Etat du Reich allemand ainsi que de nombreuses autres lois importantes publiées ultérieurement. Ces lois modifient la Constitution dans certains détails, de sorte qu'en ce qui concerne ses parties non amendées, l'ancienne Constitution de Weimar est encore et toujours en vigueur. Ces mesures comportent le changement voulu dans la séparation des fonctions suprêmes, en reléguant au second plan la législation et étendant, dans une forte mesure, les pouvoirs de l'exécutif.

L'Etat, dans son organisme — à commencer par la cellule la plus petite qu'est la commune, jusqu'à la direction suprême de l'empire, — repose sur le principe de la personnalité. Il n'y a plus de résolutions majoritaires, mais seulement des personnalités responsables du Führer. Et quant au mot „conseil" on lui restitue son acceptation originelle. Il existe auprès de chaque organe des conseillers, mais quant à la décision, elle appartient à une seule personne. Le Führer doit commander vers le bas et répondre de ses actes vers le haut. C'est là l'idée fondamentale du *Führerstaat*.

C'est le même principe qui prévaut dans le gouvernement du Reich. Le Führer et chancelier du Reich qui est en même temps chef de l'Etat est, naturellement, non pas *primus inter pares*, mais un chef, aussi au sein du gouvernement. Sa supériorité s'affirme par le fait que c'est sa volonté qui décide. Les membres du gouvernement, à savoir, les ministres du Reich, constituent un *Führerrat*, un conseil adjoint au Führer. Les résolutions importantes sont arrêtées après consultation de ce conseil du Führer. Le Gouvernement du Reich comme tel, joue toutefois un rôle dans la publication des lois susmentionnées qui ne sont pas soumises à l'approbation du Reichsrat, Conseil d'Empire — ou du peuple tout entier.

En ce qui concerne le choix et la relève des ministres, le chef du gouvernement et de l'Etat n'est lié par aucune limitation. Etant donné la stabilité du Führer et le système du parti unique, des changements de gouvernements entiers — ce qui est la règle dans le régime parlementaire — n'existent pas, seuls des changements partiels peuvent survenir pour raison d'ordre personnel, comme maladie, autre affectation ou inaptitude. A l'heure actuelle le nombre des ministres s'élève à 13 ministres avec portefeuille et 2 ministres sans portefeuille, mais leur nombre peut varier, car il n'est pas fixé par la loi.

Le Chef d'Etat est responsable devant le peuple. Les Ministres le sont devant le chef d'Etat. Donc, il n'existe pas de responsabilité parlementaire. Le système du contreseing ministériel connu dans les Etats parlementaires est également inconnu dans le *Führerstaat*. Les ministres compétents munissent les manifestes du Chef d'Etat, les lois promulguées par lui, de „Mitzeichnung" (co-signature) et non de „Gegenzeichnung"

(contreseing) et assument, par là, la responsabilité de leur exactitude matérielle et formelle.

L'Etat national socialiste, tout comme l'Etat fasciste, étend la sphère de son activité à de nombreux domaines que l'Etat libéral n'a pas envisagés, ainsi en premier lieu, le sauvegarde de l'harmonie entre les diverses classes sociales et la direction donnée à la vie économique et à la production, quoique l'Etat national-socialiste maintienne et reconnaisse explicitement la propriété privée et l'initiative individuelle. C'est en vue d'accomplir ces nouvelles tâches que furent institués les divers organismes dont il a été fait mention plus haut, à savoir le parti national-socialiste lui-même, la corporation alimentaire du Reich (*Reichsnaehrstand*), la Chambre culturelle du Reich (*Reichskulturkammer*), le Front du Travail (*Arbeitsfront*) et la construction organique de l'économie allemande (*Organischer Aufbau der Deutschen Wirtschaft*). Toutefois le Führer n'exerce pas personnellement la direction immédiate de ces organismes, comme le fait le Duce, dans l'Italie fasciste. Parmi les grandes organisations seul le Parti a été créé par le Führer lui-même, et c'est la direction de celui-ci qu'il tient encore actuellement le plus étroitement en mains. Quant à la création et à la direction des autres organismes, cela incombe pour chaque cas à un ministre du Reich. Ainsi l'organisateur et le chef de la Corporation de l'alimentation du Reich est le Ministre de l'Alimentation et de l'Agriculture du Reich, M. Darré. L'organisation professionnelle des professions intellectuelles (Littérature, art, théâtre, films, presse) „La Reichskulturkammer" est dirigée par le Ministre de l'Instruction populaire et de la propagande du Reich (M. Göbbels), le Front du Travail du Reich est subordonné au Ministre de l'Intérieur (Frick). Le Führer de l'Economie Allemande est le ministre de l'Economie du Reich (Schacht). L'organisateur et le chef de l'armée est le ministre de la guerre (Blomberg). Le Ministère de l'Intérieur du Reich se nomme Ministère de l'organisation, ce qui indique que les principales questions d'organisation sont également confiées à un ministre avec portefeuille. Ce, sont de vastes organisations nouvelles dont le personnel est composé en partie d'employés stables ayant une formation technique. L'harmonie politique de leur activité dans leurs rapports mutuels et dans leurs relations avec l'appareil administratif de l'Etat est assuré par le parti et le gouvernement du Reich. La liaison entre le parti, l'appareil de l'Etat et le gouvernement du Reich pour arriver à une harmonie politique est assurée par le remplaçant du Führer (*Stellvertreter des Führers*) (Hess) qui, à cette fin, est membre du gouvernement du Reich, ministre sans portefeuille. A cet effet, il est organisé un service de liaison (*Verbindungsstab*) subordonné au *Stellvertreter des Führers*; cet organisme est composé de fonctionnaires professionnels du Reich, qui sont en même temps membres du parti. Le *Stellvertreter des Führers* est considéré comme ministre intéressé lorsqu'il s'agit de prendre toute mesure d'une certaine importance et d'établir tous les projets de loi. Ces dispositions doivent donc lui être communiquées et il les fait étudier par le *Verbindungsstab* et les bureaux compétents du parti, afin de pouvoir, dans le cabinet, faire valoir ses observations à leur sujet.

Un fait nouveau, digne d'être relevé tout particulièrement est le suivant:

Depuis l'unification du Reich, les fonctionnaires professionnels des anciens Etats sont devenus également des fonctionnaires d'Empire. La distinction entre les deux catégories consiste en ce que les anciens fonctionnaires du Reich sont appelés *unmittelbare Reichsbeamte* (fonctionnaires d'empire directs) et les nouveaux *mittelbare Reichsbeamte* (fonctionnaires d'empire indirects). L'autonomie communale a également ses fonctionnaires professionnels, excepté les communes dont la population est inférieure à 10.000 habitants, où l'administration publique est exercée généralement par des organes honoraires. La loi sur les fonctionnaires du Reich, en voie d'élaboration, va régler de manière uniforme le service de tous ces emplois.

Cependant, alors qu'auparavant, l'administration du Reich et celle des Etats fédéraux étaient distinctes l'une de l'autre, dans le système actuel un autre parallélisme s'est développé entre l'administration unifiée du Reich et l'administration communale d'une part, et d'autre part, l'administration des Corporations à caractère de droit public (*öffentlich-rechtliche Körperschaften*). Le Statut des fonctionnaires permanents professionnels du Reichsnaehrstand, de la Reichskulturkammer, du Arbeitsfront, des Wirtschaftskammer, etc, n'est pas encore, à l'heure actuelle, définitivement établi, ni intégré dans un système unique, de même les rapports de ces fonctionnaires avec l'ancienne bureaucratie professionnelle ne sont pas encore mis au point.

Ce parallélisme existant en Allemagne entre l'ancienne bureaucratie professionnelle et la nouvelle bureaucratie des corporations à caractère de droit public peut être comparée au parallélisme qui s'est développé aux Etats Unis entre les anciens ministères et les organes de la Recovery Administration organisé par le Président Roosevelt.

Le Ministère de l'Intérieur du Reich est appelé, certes, Reichsbeamtenministerium soit ministère des fonctionnaires du Reich, car ses attributions principales „federführend“ sont reconnues en ce concerne les problèmes de l'administration publique de l'Etat et de l'administration communale. Cependant l'adjonction des affaires du personnel des *Offentlich-rechtliche Körperschaften* au ressort de ce ministère ne semble pas encore être envisagée. Donc, dans cette direction, l'intégration n'est pas encore chose accomplie.

III. Union Soviétique.

Elle a fondé la vie de l'Etat sur les soviets, en répudiant le principe de la séparation des fonctions suprêmes et le parlementarisme. Comme le dit Staline: „Le pouvoir soviétique est une forme nouvelle de régime, qui diffère en principe de l'ancienne forme démocratique et parlementaire bourgeoise⁸³⁾. Les soviets sont les organismes des foules des travailleurs citadins et ruraux. Les soviets sont les organisation directes des masses, c'est-à-dire les organes les plus démocratiques, partant les plus considérables des foules: ils facilitent aux foules dans la plus forte mesure la participation à l'édification du nouvel Etat et à l'administration publique ainsi que la délivrance de l'énergie et des initiatives révo-

⁸³⁾ Voir Staline. Probleme des Léninismus. Ier. vol. p. 50.

lutionnaires des foules et de leurs forces créatrices en vue de détruire l'ordre ancien et de construire le nouvel ordre prolétaire⁸⁴⁾.

„Par suite de son mécanisme spécial, le pouvoir soviétique facilite la conduite des foules opprimées et exploitées; il les dirige par leur avant-garde, le prolétariat, c'est-à-dire le noyau le plus discipliné des soviets et ayant la plus haute conscience de ses devoirs de classe”.

Il y a des soviets dans les communes, villes, rayons, provinces (oblast) dans les sept Etats fédéraux de l'Union et dans l'Union elle-même. Leurs pouvoirs s'étendent non seulement à la législation, mais aussi à la décision dans des affaires concrètes. Les membres des soviets sont élus par les foules. Toutefois, les soviets sont des corps aux affectifs nombreux, ils ne sont guère à même de se réunir fréquemment en session. Le soviet de l'Union se réunit trois fois par an et dans des cas motivés, le comité exécutif peut même prolonger ces intervalles. Chaque soviet possède un comité exécutif qui fonctionne pendant les intersessions. Parmi ces derniers, c'est naturellement le comité central exécutif de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (CCE) dont les pouvoirs sont les plus étendus. En vertu de la Constitution de l'U. R. S. S.⁸⁵⁾.

§ 17.

Le Comité Central Exécutif de l'Union publie les codes, décrets, arrêtés et ordonnances, concentre le travail de législation et d'administration de l'U. R. S. S. et définit les cadres de l'activité du Praesidium du Comité Central Exécutif et du Conseil des Commissaires du Peuple de l'U. R. S. S.

§ 18.

Tous les décrets et arrêtés définissant les règles générales de la vie politique et économique de l'U. R. S. S. ou apportant des modifications radicales dans la pratique existante des organes publics de l'U. R. S. S., doivent obligatoirement être soumis à l'examen et à l'approbation du Comité Exécutif de l'U. R. S. S.

§ 20.

Le Comité Central Exécutif de l'U. R. S. S. a le droit de suspendre l'effet ou de pronocer l'abrogation des décrets arrêtés et ordonnances du Praesidium du Comité Central Exécutif de l'U. R. S. S., ainsi que des congrès des soviets et des comités centraux exécutifs des Républiques fédérées et des autres organes du pouvoir sur le territoire de l'URSS.

§ 29.

Dans les intervalles entre les sessions du Comité Central Exécutif de l'U. R. S. S., le Praesidium du Comité Central Exécutif de l'U. R. S. S. est l'organe suprême du pouvoir législatif, exécutif et administratif de l'U. R. S. S.,

⁸⁴⁾ Ibidem. p. 52.

⁸⁵⁾ V. Annuaire Diplomatique du Commissariat du Peuple pour les Affaires Etrangères. 1934.

Donc, dans les soviets, la fonction législative et la fonction exécutive ne sont pas séparées.

Le rôle du gouvernement est rempli par le conseil des commissaires du peuple (Sovnarkom), présidé par Molotow, qui est responsable devant le C. C. E. respectivement devant la présidence du C. C. R. Le conseil des commissaires du peuple a également des pouvoirs administratifs et le droit de promulguer des décrets. Le conseil des commissaires du peuple a un président et quatre présidents - adjoints.

Pas de chef d'Etat. Les fonctions de chef d'Etat sont exercées par le président du soviet de l'U. R. S. S. respectivement du comité central exécutif (Kalinine).

Cependant, à côté de tous ces organes constitutionnels, un rôle de la plus haute importance est joué par le parti bolcheviste lui-même, dont l'organisation est parallèle à la division administrative (communes, rayons, oblast ou provinces, Etat fédéral, Union). Le parti a également, à chaque degré, une assemblée générale, comité exécutif et présidence de comité exécutif. Le comité exécutif a plusieurs sous-commissions, dont la plus importante est la section politique, le Politbureau.

Jusqu'à sa mort, Lénine fut président du conseil des commissaires du peuple en même temps que chef du parti. A son côté, Staline était le secrétaire général du parti, secondé par trois secrétaires du parti. Depuis la mort de Lénine, (1924), Staline a conservé le poste de secrétaire général du parti et le parti n'a pas de chef. Staline est en même temps chef du Politbureau. Il n'est pas membre du conseil des commissaires du peuple, néanmoins, son influence décisive est prouvée par le fait que les décrets du comité central exécutif, de même que ceux du conseil des commissaires du peuple sont publiés munis non seulement de la signature de Kalinine, respectivement de Molotow, mais aussi du contre-seing de Staline, en sa qualité de secrétaire-général du parti.

Par conséquent, l'Union Soviétique attache, elle aussi, indéniablement, la plus haute importance au pouvoir exécutif. Dans l'exercice de ce pouvoir, elle ne connaît pas de chef d'Etat aux attributions indépendantes. Elle ne donne pas non plus des pouvoirs dominants individuels au chef du gouvernement ou à un autre organe, par contre, elle assure la stabilité des organes collectifs, dont le plus important, au point de vue gouvernemental, est le conseil des commissaires du peuple. Au sein du conseil des commissaires du peuple, un changement total, comme c'est la coutume dans les gouvernements parlementaires, est exclu et au cours des 18 ans qui se sont écoulés jusqu'ici, seuls des changements partiels dus à des motifs personnels ont eu lieu. Cela garantit donc la grande stabilité de cet organisme ainsi que l'esprit de suite dans la politique. Nous avons constaté la même chose en Allemagne, tandis qu'en Italie fasciste, seul le chef du gouvernement est stable et celui-ci procède exprès tous les trois ou quatre ans, à des échanges entre les membres du gouvernement, ce qu'on nomme „la relève de la garde”.

Il nous a donc été permis de voir que, dans tous les Etats qui sont passés par une révolution, l'évolution est uniforme dans le sens de l'accroissement de l'importance du pouvoir exécutif et de la suppression de la suprématie du pouvoir législatif. Ce sont précisément les plus grands Etats qui ont passé par la révolution. Tous les trois sont grandes puis-

sances. Etant donné la diversité des antécédents et la diversité des conditions respectives, cette identité de tendance dans l'évolution est d'autant plus caractéristique. Toutefois non moins caractéristique est encore le fait qu'en Pologne, la Constitution de 1935 entendait réaliser un changement dans le même sens, et ce, sans révolution.

IV. Pologne ⁶⁶⁾.

La Constitution de la Pologne a déjà subi plusieurs modifications depuis la restauration de l'indépendance du pays, notamment en 1919, 1921, 1916 et 1935. Le premier amendement a élargi la position juridique du parlement. Au contraire, la Constitution de 1926 et plus encore la Constitution de 1935, ont élargi, intentionnellement, les pouvoirs du chef de l'Etat et du président du conseil, aux dépens des pouvoirs du parlement.

Aux termes de la Constitution de 1919: „La Diète Constituante est le pouvoir souverain et législatif de l'Etat Polonais... Le Chef d'Etat est l'autorité exécutive suprême assurant l'exécution des décisions de la Diète dans les questions civiles et militaires”.

Aux termes de la Constitution de 1935 cependant:

„Le Président de la République est à la tête de l'Etat. (art. 2). „L'autorité unique et indivisible de l'Etat est concentrée dans sa personne. (art. 2). „Les organes de l'Etat placés sous l'autorité du Président de la République sont: le Gouvernement, la Diète, le Sénat, les Forces armées, les Tribunaux, le Contrôle de l'Etat”. (art. 3). „Le Président de la République étant l'autorité suprême dans l'Etat, coordonne l'activité des organes publics supérieurs”. (art. 11).

„Les nouvelles bases du régime de l'Etat comprises dans la Constitution du 23 Avril 1935 placent le Président du Conseil à la tête du Gouvernement et soulignent ainsi la portée de ses rapports avec le Président de la République. Le principe de suprématie du Président de la République, en vertu duquel l'autorité unique et indivisible de l'Etat est concentrée dans sa personne, se développe logiquement dans le sens de l'inclusion du Gouvernement parmi les organes soumis à cette autorité. Le nouveau principe de suprématie du Chef de l'Etat sur le Gouvernement, en opposition au principe antérieur de fonction du Président de la République et des Ministres comme organes de la nation dans le domaine des fonctions exécutives de l'Etat, transpose sur un tout autre plan le rôle du Chef du Gouvernement, qui devient désormais un facteur constitutif du Gouvernement distinct des Ministres, et plus encore, qui représente même ce Gouvernement”.

„La Constitution de 1935, abolissant le caractère que portait jusqu'ici la fonction du Président du Conseil, lequel était en principe suivant la Constitution de 1921, *primus inter pares*, lui confère la compétence nécessaire pour diriger les travaux du Gouvernement et pour établir les principes généraux de la politique de l'Etat, indépendamment de la fonction représentative susmentionnée. Il est hors de doute que, conformément aux droits ainsi fixés du Président du Conseil, ce dernier

⁶⁶⁾ Voir le rapport de la Section nationale polonaise.

est appelé à assumer des fonctions de liaison avec le Chef de l'Etat par le fait qu'il informe le Président de la République des travaux du Gouvernement, c'est-à-dire non seulement de ses propres travaux, mais aussi de ceux des Ministres particuliers.

Il ne sera pas superflu de mentionner ici l'influence que peut exercer sur l'élection du Président de la République la personne du Président du Conseil que la Constitution inclut parmi les cinq virilistes faisant partie de l'Assemblée Nationale chargée d'élire le candidat à ce poste.

Le Président du Conseil jouit, au sein du Gouvernement, d'une position privilégiée. Sa compétence est supérieure à celle des ministres (de fait depuis 1926).

La supériorité du chef du Gouvernement — voulue par le législateur de 1935 — ressort du fait :

- 1) qu'il est le promoteur de la politique générale du Gouvernement,
- 2) qu'il choisit ses collaborateurs,
- 3) représente le Gouvernement,
- 4) dirige ses travaux,
- 5) que c'est sur son avis que le Président de la République désigne les questions qui seront traitées en tant qu'urgentes, aux sessions extraordinaires de la Diète (art. 12, 25. al. 3 et 36, al. 13).

Il contrôle l'activité de tous les départements; en outre il lui est réservé l'approbation préalable des décisions des ministres touchant :

- 1) l'organisation des ministères,
- 2) le statut, le recrutement et le fonctionnement du personnel,
- 3) certaines questions concernant l'économie et les finances publiques⁸¹⁾.

Les rapports du président du Conseil avec le parlement évoluent également. Aux termes des constitutions antérieures, la responsabilité de la politique du gouvernement incombait à tout le gouvernement.

„La Constitution de 1934, réduit la responsabilité parlementaire du Gouvernement en entier à la responsabilité exclusive du Président du Conseil. La déposition des projets de lois doit avoir lieu par son entremise. Il est aussi le facteur responsable dans le domaine du règlement des travaux du parlement.

„La Constitution exige le contreseing du Président du Conseil pour la validité des actes gouvernementaux du Président de la République qui ne sont pas compris dans ses prérogatives, autrement dit, ses pouvoirs personnels. Ce dernier groupe d'actes ne nécessite pas de contreseing, il comprend le droit d'indiquer l'un des candidats aux fonctions de Président de la République et d'ordonner le suffrage universel en vue de son élection, la désignation en temps de guerre du successeur du Président de la République, la nomination et la révocation du Président du Conseil des Ministres, du Premier Président de la Cour Suprême ainsi que du Président de la Haute Cour des Comptes, la nomination et la révocation du Généralissime et de l'Inspecteur Général des Forces Armées.

⁸¹⁾ Les passages qui suivent sont empruntés au Rapport de la Section Nationale Polonaise.

la désignation des membres du Tribunal d'Etat, la désignation des Sénateurs dont le mandat est réservé à son choix, la nomination et la révocation du Chef ainsi que des fonctionnaires de la Chancellerie (Maison Civile), la dissolution de la Diète et du Sénat avant l'expiration de la législature, le renvoi des membres du Gouvernement devant le Tribunal d'Etat et à l'exercice du droit de grâce.

„Le Président du Conseil a incontestablement le droit de regard dans l'activité des membres du Gouvernement, droit dicté par la nécessité de veiller à ce que tous les départements suivent une ligne politique uniforme, tracée par le Président du Conseil. Le décret relatif à l'organisation du Gouvernement devra suppléer au manque d'une disposition indiquant les modalités de ce regard. L'application en pratique du principe susposé repose sur le contact personnel régulier du Président du Conseil avec les Ministres. Il convient également de relever que, sur demande du Président du Conseil, tous les départements sont tenus à lui soumettre informations matériaux et dossiers.

„Le Président du Conseil jouit aussi de la faculté des'ingérer dans certains secteurs de la politique départementale, comme par exemple dans les questions relatives au personnel, en centralisant l'ensemble de la politique de l'Etat en cette matière entre les mains d'un organe spécial institué auprès du Président du Conseil, ainsi que dans certaines questions relatives à l'organisation des offices.

„Le cadre de l'activité des Ministres subordonnés au contrôle du Président du Conseil comprend également l'exécution par les autorités des jugements de la Cour Suprême Administrative. Dans les questions susvisées le Président du Conseil est la personne appelée à veiller à ce que les organes de l'Etat se conforment à l'état de choses créé par la jurisprudence des tribunaux administratifs.

„Le régime de l'Etat Polonais basé sur la Constitution de 1935 ne connaît pas de droits du Président du Conseil par rapport à l'administration. La loi fondamentale de l'Etat, jusqu'ici en vigueur, se plaçait à un point de vue analogue. La Constitution d'avril énonce même le principe que les Ministres dirigent les départements particuliers de l'Administration de l'Etat, laquelle, d'autre part, comprend aussi bien l'administration gouvernementale que l'autonomie territoriale et économique. La subordination hiérarchique des organes administratifs existe entre les autorités centrales (Ministères) et les offices locaux, mais la hiérarchie locale administrative ne relève pas directement du Président du Conseil.

„A partir de 1934, le Président du Conseil veille aux perfectionnements à introduire dans l'administration et les finances des corps autonomes; cette activité s'exprime surtout par l'existence auprès du Conseil des Ministres d'une Commission Centrale d'Epargne et de Dégrèvement pour les corps autonomes, Commission dont le Président et son suppléant sont désignés par le Président du Conseil⁸²⁾.

Donc, la Constitution polonaise de 1935 marque un glissement au profit du pouvoir exécutif, dans deux sens: d'un côté, on voit s'accroître les pouvoirs du Président de la République et du président du conseil, et d'autre part, la position du président du conseil, de *primus inter pares* qu'elle était auparavant, se trouve superposée à celle des ministres.

Les faits que nous avons exposés jusqu'ici montrent que l'évolution politique rend elle-même nécessaire le relèvement de la position du chef du gouvernement, tant en face de la législation, qu'en face des membres du gouvernement. C'est la solution des tâches politiques du chef du gouvernement qui exige ce renforcement. L'évolution tend exclusivement à se faire dans cette direction. Ce changement n'est pas encore réalisé partout, mais quant à une régression, on n'en trouve aucun exemple. Par ailleurs, on peut observer une tendance analogue dans plusieurs pays en gestation.

§ 26. La fonction administrative du Gouvernement.

La deuxième fonction du gouvernement consiste à diriger l'appareil administratif de l'Etat. Cela se traduit d'ordinaire sous la forme que les ministres particuliers sont à la tête de leur propre ministère et de tous les organes administratifs qui en relèvent. Mais quant au chef du gouvernement lui-même, dans le passé, il n'avait guère de fonctions administratives découlant de cette qualité, c'est-à-dire qu'il n'existait pas d'organes administratifs qui lui eussent été directement subordonnés, dont il aurait assumé personnellement la direction, à moins qu'il n'eût dirigé en même temps personnellement un des ministères. Des deux fonctions du gouvernement, toujours la fonction politique a été considérée comme étant la plus importante et absorbait en premier lieu, voire exclusivement, le président du conseil qui s'est voué entièrement à cette tâche.

La profonde transformation de l'Etat et de l'administration publique et l'agrandissement extraordinaire de la sphère de leur activité — ce que nous avons précisé dans le Titre Premier, —, avait d'importants effets sur la situation et les pouvoirs du gouvernement aussi au point de vue administratif. L'accroissement exceptionnel de l'influence du pouvoir exécutif aux dépens des autres pouvoirs d'Etat, est la conséquence de l'évolution technique. Le fait que l'emploi de la bureaucratie professionnelle est devenu indispensable, prouve que dans l'administration publique, ce n'est plus la politique seulement qui prédomine, mais l'aptitude technique y joue un rôle analogue. Toutefois si l'administration publique s'est engagée si nettement dans ce sens, que même les Etats anglo-saxons, réfractaires pour raisons de principe, au système du service public professionnel, se sont vus obligés de l'adopter, il est impossible que cette évolution ne touchât les chefs de cet appareil administratif, c'est-à-dire les ministres, le gouvernement. En ce qui concerne l'activité de ceux-ci à côté de leur rôle politique, l'importance de leur fonction administrative s'est fortement accrue si bien que dès aujourd'hui, les objectifs politiques eux-mêmes sont conditionnés par les possibilités techniques de l'exécution. C'est la grande importance de la technique administrative qui a motivé par ailleurs que le chef du gouvernement, pour assurer la réalisation des buts politiques qu'il s'est fixés, doit avoir de l'emprise sur tout l'appareil administratif, y compris non seulement l'administration d'Etat, mais aussi l'administration autonome et l'administration économique, qui se trouvent en interdépendance entre elles, de sorte que seul leur ensemble constitue l'administration publique nationale. Mais par surcroît, il devint nécessaire pour le chef du gouver-

nement d'assumer en plus de ses fonctions politiques, des pouvoirs administratifs, parce que cette vaste exploitation administrative, cet appareil fortement agrandi a besoin d'une direction individuelle, d'un centre spirituel et il existe des fonctions qui ne sauraient être attribuées au ressort d'aucun des ministres particuliers, mais doivent être confiées au chef du gouvernement ayant seul une vue d'ensemble sur toute l'administration publique, sur l'entité organique qu'elle constitue. Chose indubitable, le président du conseil, seul, sans aide, ne peut remplir cette fonction. Le problème peut être solutionné de manière à mettre à la disposition du chef du gouvernement des organes appropriés. C'est cet aspect du problème qui revêt, de par son caractère technique, la plus grande force extensive et c'est précisément cet aspect qui donne au problème cette actualité par laquelle il s'impose à l'examen de notre Congrès.

Les conclusions théoriques que nous avons tirées au sujet de l'organisation scientifique et de la direction des grosses exploitations, *mutatis mutandis*, s'appliquent également à l'administration publique; elles s'imposent avec une force si impérieuse que l'administration publique ne peut s'y soustraire. Une partie des tâches qui, ces temps derniers, incombent à l'administration publique, sont des tâches nettement techniques ou économiques, parfaitement similaires à celles que remplit l'économie privée. Les solutions que donne à ces tâches la vie économique, peuvent donc être transposées directement sur le plan administratif. Mais les problèmes spécifiques posés par la grosse exploitation qu'est l'appareil administratif ont fait également l'objet d'études scientifiques de haute valeur.

§ 27. La doctrine administrative dans l'Etat.

I. Fayol.

C'est précisément devant un congrès des sciences administratives, savoir le II-e Congrès International des Sciences Administratives réuni à Bruxelles en 1923, que M. Henry Fayol a exposé ses développements retentissants dans sa conférence sur *la Doctrine Administrative dans l'Etat*, où le savant spécialiste de ce problème a appliqué à l'administration publique de l'Etat ses études concernant l'administration en général⁸⁸). C'est ce qui nous intéresse tout particulièrement. Pour faire comprendre sa thèse, je dois rappeler l'analyse de sa doctrine exposée par moi plus haut⁸⁹).

Dans sa conférence de Bruxelles, H. Fayol part de la thèse que l'organisation du gouvernement, en tant que chef de l'administration publique (la constitution de la Direction Supérieure des Services Publics) est à peu près identique dans tous les Etats modernes: sous des appellations éventuellement différentes, l'on trouve partout un président du conseil, des ministres et des directeurs. Puis, l'auteur expose, théoriquement d'abord, les qualités que doivent avoir l'organisation et le fonctionnement.

⁸⁸) Deuxième Congrès International des Sciences Administratives de Bruxelles. 1923. Comptes rendus des Séances du Congrès. Bruxelles. Goemare. Editeur. 1923 p. 13 et suiv.

⁸⁹) Voir plus haut, § 7.

Il établit que, dans une grosse exploitation comme l'Etat, le rôle des chefs est, aussi et partout, d'ordre administratif. La fonction administrative consiste, dans ce domaine également, à préparer l'action: c'est la prévoyance et l'organisation; à diriger l'exécution: c'est le commandement et le maintien de l'harmonie; et à établir les résultats: c'est le contrôle.

Puis, H. Fayol continue en ces termes: „Le Président du Conseil exerce son autorité sur toute l'entreprise gouvernementale. Il doit conduire cette entreprise vers son but, en cherchant à tirer le meilleur parti possible des ressources dont elle dispose. Il doit assurer la marche de toutes les fonctions essentielles. Il est le chef des ministres. Chaque Ministre est chargé d'assurer le fonctionnement d'un groupe de services publics. Il est le chef des Directeurs de son groupe. Chaque Directeur doit assurer la marche d'un service. Il est le chef de tous les agents de ce service”.

„Nous supposons encore que Directeurs, Ministres et Présidents du Conseil sont à la hauteur de leur mission.

„Cela suffirait-il pour que le bon fonctionnement des services fut assuré?

„Je n'hésite pas à répondre *non*”.

Non, parce que tous ces chefs ont besoin d'un outillage administratif (programme et documentation précis pour l'usage journalier); par ailleurs, les chefs, quelles que soient leurs facultés et leur capacité de travail, ne peuvent se passer du soutien fourni par un groupe de quelques personnes qui ont la force, les connaissances techniques et le temps dont le chef, éventuellement, ne dispose pas. Ce groupe est *l'état-major de l'administration*. „C'est un aide, un renfort, *une sorte d'extension de la personnalité du chef*, qui doit lui faciliter l'exécution de toutes ses obligations”.

„L'état-major de la Présidence du Conseil, de chaque Ministère, de chaque Direction, comprend: un Secrétariat, des spécialistes conseils, des contrôleurs.

„De plus, le Président du Conseil dispose d'un Conseil de perfectionnement ou de réforme”.

C'est la théorie avec laquelle Fayol confronte, dans sa conférence, les faits. Il examine, comment le gouvernement, en sa qualité de chef de l'administration publique, est organisé et comment il fonctionne dans la pratique, dans son propre pays, la France, et il ajoute que les constatations auxquelles il s'est livré sont certainement applicables, à peu d'exceptions près, à la plupart des gouvernements parlementaires.

Le président du conseil français est, normalement un personnage éminent jouissant d'une grande autorité, mais quant à la présidence du conseil, elle n'est pas organisée de façon à lui permettre de faire face personnellement à la direction suprême de l'administration publique de l'Etat, tâche qui est une des plus importantes parmi celles qui incombent au chef du gouvernement et qui ne saurait être remplie par un autre”. Le Président du Conseil n'a ni secrétariat, ni corps de contrôle, ni spécialistes conseils, ni conseil de perfectionnement”. De plus, le président du conseil français, quoique ne pouvant remplir comme il faut cette fonction supérieure, se charge, ordinairement aussi d'un portefeuille

particulier. En outre, le nombre des ministères est si élevé que le président du conseil n'est pas en mesure de les diriger. Selon Fayol, un ministre ou un chef haut placé ne doit pas avoir plus de 5 à 6 subordonnés immédiats.

Afin que l'administration, dans les divers ministères, puisse bien fonctionner, le ministre devait s'y connaître en administration.

„En fait, Le Ministre est rarement bon administrateur, n'ayant généralement pas appris à prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler. Il a rarement été préparé aux affaires dont il a la charge”.

„Débordé, submergé, incapable de prendre des décisions en connaissance de cause, le Ministre renonce la plupart du temps à exercer une action dominante et l'on ne sait ce qu'il faut redouter le plus, de son intervention active ou de son inaction. La marche courante est assurée, tant bien que mal, par les directeurs qui agissent indépendamment les uns des autres, sans coordination, comme les Ministres entre eux. C'est le règne de la cloison étanche”.

Les directeurs doivent avoir les mêmes qualités que les chefs d'une grande entreprise privée: faculté administrative, compétence technique et stabilité. Ces qualités se retrouvent parfois dans les directeurs, mais en France, il arrive aussi qu'elles font complètement défaut. D'après Fayol, un directeur peut être considéré comme stable s'il peut conserver ses attributions pendant au moins 10 ans.

Pour montrer l'importance que Fayol attache, en administration, à la haute qualité de la direction, il suffit de citer cette phrase: „Lors même que tout le personnel subordonné serait excellent, l'entreprise ne fonctionnera pas bien si le chef est médiocre. C'est comme un individu dont tous les membres seraient bien constitués et le cerveau malade”⁹⁰).

Par ailleurs, Fayol insiste sur la nécessité d'assurer, de manière appropriée, l'action continue aux fins de perfectionner l'administration.

„La Doctrine Administrative suppose dans toute grande entreprise, un Conseil de Perfectionnement permanent, chargé de rechercher tous les perfectionnements dont l'entreprise est susceptible et d'en poursuivre la réalisation sous l'égide et l'autorité du grand chef.

Un organisme de ce genre me paraît indispensable pour que l'on puisse étudier et réaliser les réformes dont l'entreprise gouvernementale, plus peut-être que toute autre, a continuellement besoin.

Pour vaincre la résistance que l'ignorance, la routine et les intérêts particuliers opposent aux réformes, il faut une volonté ferme et une action continue. Des manifestations passagères, où l'autorité supérieure n'a qu'une faible part, ne peuvent pas aboutir à de sérieux résultats.

L'action continue exige un organisme spécial permanent”.

Les conclusions sont, pour la plupart, pertinentes aujourd'hui même et renferment, en partie, des observations dont nous aurons encore à nous occuper.

Dans la personne du président du conseil et dans celle du ministre, Fayol considère en premier lieu le chef de l'administration et exige d'eux une aptitude de chef spécifique, ce qu'il a dénommé fonction admi-

⁹⁰) Cf. „Operating efficiency”, § 22.

nistrative et dont les éléments, selon lui, sont ceux-ci : prévoir, organiser, commander, coordonner, contrôler. Cette manière de voir est en parfaite concordance avec ce que nous avons développé au sujet du scientific management⁹¹⁾. Le scientific management est apparu dans l'économie post-industrielle, à l'époque du gros capitalisme, comme une nécessité et son importance s'accroît en raison directe des dimensions de l'entreprise. Comme nous l'avons démontré plus haut, le nombre d'âmes de l'humanité, la population des Etats et la densité démographique ont enregistré, au cours des derniers cent ans, une augmentation très sensible, mais en même temps, l'appareil administratif et le nombre des fonctionnaires des services publics accusent un accroissement non moins remarquable. L'Etat postindustriel se charge, entre autres, de très nombreuses tâches d'ordre technique et s'est développé jusqu'à devenir la plus vaste des entreprises. L'administration de cette entreprise monstre constitue une science particulière, on n'y peut plus appliquer le vieux principe politique affirmant que le règlement des affaires publiques est le droit des citoyens et qu'au point de vue des libertés publiques le plus avantageux est de les faire exercer par les citoyens, à tour de rôle. Sous la pression impérieuse des circonstances, la nécessité du service public professionnel et technique s'est progressivement implantée. C'est en raison de la même évolution que l'on se rend de plus en plus compte de la nécessité qu'il y'a de poser à l'égard, des chefs et, dans la plus forte mesure, à l'égard du chef suprême de l'administration publique, le chef du gouvernement, des exigences spéciales.

Ce même problème est soumis en Amérique à une étude scientifique, car c'est là qu'actuellement l'introduction du service public permanent et professionnel est en voie de développement et d'extension et c'est ainsi parce que, d'autre part, en Amérique, l'exigence de rentabilité et de productivité est, à l'égard des entreprises industrielles, si générale et si plausible, que la question y est ainsi formulée: y a-t-il un obstacle à ce que, dans l'administration publique, on puisse atteindre un même degré de rentabilité et de productivité que dans le cas de l'économie privée? Et on est d'avis que l'avantage des grosses entreprises industrielles au point de vue du rendement de l'administration est beaucoup moins grand qu'on ne le croit généralement et qu'aucun motif objectif inhérent n'empêche qu'au point de vue de la productivité l'administration publique ne puisse approcher de près et même égaler l'administration des entreprises privées⁹²⁾. Certes, il est difficile d'atteindre ce but, vu la grandeur et la complexité du problème, mais il n'en est pas moins nécessaire de faire des efforts appropriés pour résoudre le problème posé.

En examinant les raisons pour lesquelles la rentabilité et l'efficacité sont, ordinairement, dans l'administration, inférieures à celles des entreprises privées, les techniciens américains ont constaté, tout comme Fayol, qu'en ce qui concerne le degré de rentabilité et de rendement, la responsabilité prépondérante incombe aux chefs. Les résultats démontrés par les calculs en pourcentages, effectués par Hoover et Fayol⁹³⁾ s'appli-

⁹¹⁾ Voir plus haut, § 7.

⁹²⁾ L. W. J. Willoughby. Op. cit. p. 6.

⁹³⁾ Voir § 6 et § 7.

quent à l'administration publique également. Il n'y a aucune raison pour qu'ils ne soient pas appliqués.

Si l'on veut définir la substance de la fonction de chef et sa teneur spécifique, il faut, en premier lieu, procéder à une mise au point au sujet de la terminologie, étant donné que la terminologie américaine diffère, dans une certaine mesure, de la terminologie scientifique employée en Europe. En Europe, sous le terme „administration”, la littérature technique européenne entend, en général, l'activité du pouvoir exécutif. A l'intérieur de l'administration, on fait habituellement des distinctions, selon les différentes tâches (par exemple police, instruction publique, communications, etc.), ou selon la substance de la fonction (par exemple préparatoire, dispositive, exécutive, comptabilité, manipulation, etc.), ou bien, en tenant compte de l'exercice de l'imperium, on distingue des fonctions d'autorité, c'est-à-dire exerçant l'imperium et les fonctions techniques, c'est-à-dire n'exerçant pas l'imperium (par exemple fonctions de médecin, ingénieur, agriculteur, pédagogue, etc.).

Au contraire, déjà chez Fayol, l'on rencontre un sens plus restreint des opérations administratives, par exemple les opérations essentielles qui peuvent survenir dans les entreprises, sont classées par lui dans les six groupes suivants:

- 1) Opérations techniques (production, fabrication, transformation),
- 2) Commerciales (achats, ventes, échanges),
- 3) Financières (recherche et gérance des capitaux),
- 4) Opérations de sécurité (protection des biens et des personnes),
- 5) Opérations de comptabilité (inventaire, bilan, prix de revient, statistique, etc.),
- 6) Opérations administratives, où il n'entend que les suivantes: prévoyance, organisation, commandement, coordination et contrôle⁹⁴⁾.

Chez Fayol donc, la notion de l'administration se borne aux fonctions caractéristiques des chefs.

II. Willoughby.

La littérature américaine distingue, en ce qui concerne l'organisation et la direction de l'entreprise, deux fonctions: d'un côté la direction; la surveillance en le contrôle, et de l'autre côté, l'exécution. La première signifie la résolution dans la question de savoir quel travail devra être exécuté et quels moyens devront être appliqués à cette fin, la définition des directives nécessaires à l'exécution, puis l'exercice de la surveillance et du contrôle sur les personnes auxquelles le travail a été confié, afin d'établir et d'assurer une exécution précise et efficace du travail. Par contre, la seconde fonction, celle de l'exécution, signifie simplement l'exécution des instructions données. La distinction des deux fonctions est considérée comme revêtant une importance fondamentale dans toute grosse entreprise où exploitation et surtout dans l'administration publique, qui est une des plus vastes exploitations. En effet, ces deux fonctions doivent être confiées, normalement, à des organes différents. Le premier groupe

⁹⁴⁾ H. Fayol. Administration Industrielle et Générale. Paris. Dunod, éditeur. p. 7.

de ces deux fonctions (direction, revision et contrôle — en anglais: direction, supervision, control) est appelé par Willoughby ⁹⁵⁾ *general administration*. Ce même auteur, en dehors de ce qu'il appelle 1) *general administration*, — compte encore à l'administration les fonctions suivantes: 2) l'organisation, ce terme signifiant la définition de la structure nécessitée par l'exécution du travail. Cette organisation, respectivement structure sera forcément d'autant plus compliquée qu'il y aura un nombre plus grand de fonctions diverses à remplir, et la plus compliquée se rencontre dans les cas de l'Etat. 3) Le personnel, constituant l'organisation et les conditions dans lesquelles il travaille. 4) Les biens matériels nécessaires à l'organisation meubles, immeubles, et biens usagers, et enfin, 5) Finances, afin de couvrir les besoins matériels et personnels de l'organisation et les besoins de l'exécution, respectivement afin de déterminer d'où et selon quelle répartition ces moyens devront être obtenus. Il est toutefois évident que l'organisation mentionnée sous 2) ne peut être séparée des opérations énumérées sous 3 — 5, de sorte que les opérations figurant sous 2 — 5 peuvent être réunies dans le cadre de l'organisation.

Donc, ce que Fayol appelle administration et Willoughby „general administration”, complétée par l'organisation, sont deux notions identiques. Chacune des deux notions désigne une fonction qui suppose aussi d'autres fonctions et qui sont, par conséquent, par rapport à ces dernières, des fonctions primaires, sans lesquelles la fonction administrative prise dans cette acceptation restreinte ne serait ni nécessaire ni possible. Cette dernière, on peut l'appeler exécution, mais pour distinguer et séparer les deux groupes, il est plus utile de procéder selon la méthode exposée également par Willoughby ⁹⁶⁾ comme suit:

L'examen du fonctionnement des organes de l'administration démontre que l'activité des organes de l'Etat se divise en deux groupes. On appelle activité primaire ou *fonctionnelle* l'activité déployée par un organe afin de réaliser l'objectif en vue duquel il a été créé. (Par exemple le but de la police est le maintien de l'ordre, celui de l'école est l'enseignement, celui de l'hôpital de la guérison). L'activité *institutionnelle* est, d'autre part, celle que l'organe est obligé d'accomplir afin de pouvoir, en tant qu'organe, exister et agir. (P. e. dans cette catégorie rentrent la nomination du personnel d'un organisme comme police, écoles, la répartition, la mise à sa disposition de bâtiments et équipements nécessaires, le traitement du personnel, conclusion de contrats de fournitures publiques, régime disciplinaire du personnel, remplacement des malades, pourvoi aux places devenues vacantes, emploi des crédits disponibles, enregistrement, comptabilité tenue à ce sujet, préparation du budget et des comptes de clôture, tenue de registres de pièces officielles élaboration de rapports, etc.). L'activité primaire ou fonctionnelle est, par conséquent, une fin en soi, et vise directement à l'accomplissement d'une tâche quelconque, tandis que la fonction institutionnelle n'est qu'un instrument mis au service de la fin de l'activité primaire.

Ces deux sortes d'activité diffèrent l'une de l'autre, non seulement quant à leurs buts, mais aussi quant à leur caractère fondamental. L'acti-

⁹⁵⁾ Op. cit. p. 9.

⁹⁶⁾ Op. cit. p. 45 et 105.

tivité fonctionnelle est spéciale et technique, et diffère dans chaque branche de service. Par contre, l'activité institutionnelle est analogue, voire identique, dans chaque branche administrative. Pour cette raison, dans l'intérêt de l'efficacité de l'administration, il est souhaitable que ces activités institutionnelles qui entrent en jeu indifféremment dans chaque branche de l'administration, — pour rappeler un exemple pratique, disons: dans chaque ministère, — soient accomplies de manière uniforme, et ce, uniforme non pas à n'importe quel niveau, mais au niveau de la meilleure des possibilités. (The one best way — comme nous l'avons vu à propos du scientific management). Cette uniformité s'impose dans ce domaine non seulement en vue de la rentabilité et du rendement, mais afin d'arriver à ce que les performances des divers organes puissent être comparées et mesurées. Pour cette raison, il faut attribuer une importance toute particulière par exemple aux décomptes (comptabilité), à la qualification (personnel rating, détermination de la valeur du personnel) et aux rapports concernant les performances de travail.

L'activité primaire étant une fin en soi, peut en elle-même, par son accomplissement, produire un résultat immédiat. (Par exemple la police assure le maintien de la paix et de la sécurité publiques, l'école produit le résultat de l'enseignement, l'hôpital, le rétablissement de la santé, le ministère des communications le développement du réseau routier le ministère de la défense nationale l'équipement de l'armée, etc.). Dans l'hypothèse de l'économie dans les dépenses, l'importance du résultat dépend, ici, du montant des sommes pouvant être utilisées. Moyennant un crédit budgétaire plus élevé, on peut créer plus d'écoles, construire plus de routes, donc, sur ce terrain, l'augmentation des dépenses, l'accroissement du montant des crédits ne doit pas être critiqué si à une dépense accrue correspond un résultat plus grand, une performance plus importante. Mais il en est autrement dans le cas de l'activité institutionnelle: puisque cet ordre d'activité ne produit pas de résultats directs, il est souhaitable de faire tous les efforts possibles afin que ces activités absorbent le moins possible de dépenses. Les frais de l'aménagement de l'Etat, les frais de l'entretien des autorités rentrent dans cette catégorie, ce sont des dépenses que les contribuables critiquent, habituellement, comme étant excessives. Ce sont ces dépenses pour lesquelles, dans les années de crise économique d'après guerre, l'administration publique a dû se justifier, ce qu'elle ne pouvait faire qu'assez difficilement. La discrimination de toute activité fonctionnelle de quelque nature qu'elle soit, de l'activité institutionnelle, est un principe d'une importance fondamentale au point de vue de la question efficace des affaires publiques. En effet, c'est à l'activité institutionnelle que le problème de l'administration efficace se trouve lié en premier lieu. Il est certain que si l'activité institutionnelle n'est pas assurée avec une justesse satisfaisante, la condition de l'efficacité de l'activité fonctionnelle fait défaut et en revanche il est sûr que, si la première a reçu une solution satisfaisante, on possède la base des succès pouvant être réalisés dans le domaine des opérations fonctionnelles.

La sphère de l'activité institutionnelle est, par conséquent, ce que l'on appelle administration, dans une acceptation plus restreinte du mot. Il s'ensuit que cette discrimination à l'intérieur de la notion même de

l'administration, revêt aussi une importance primordiale en ce qui concerne l'administration publique du continent européen.

§ 28. Le „Bureau of General Administration” et ses attributions.

De cette discrimination entre activité fonctionnelle et institutionnelle, il résulte que l'accomplissement en doit être confié à des unités organiques différentes et ce, pour les raisons suivantes: D'abord il est fort souhaitable que les fonctionnaires des services publics qui sont appelés à assurer une activité fonctionnelle, d'ordre technique (par exemple médecins, enseignement, fonction d'ingénieur établissement de projets, construction, etc.), soient si possible dispensés de tâches d'autre nature; en outre, il arrive souvent qu'une personne, éminente dans sa profession, par exemple un bon pédagogue, est moins apte à l'administration, à la direction, aux fonctions de directeur. D'autre part, ce qui importe plus encore, l'activité institutionnelle requiert elle-même des qualités spéciales et une haute aptitude technique, si la personne qui en a la charge veut s'élever à la hauteur de sa tâche. Pour cette raison, dans ces postes (dirigeant, directeur, ministre, président du conseil) l'on ne doit placer que des personnes ayant acquis des aptitudes et des expériences dans l'activité institutionnelle même, respectivement, qui sont devenues expertes dans cette matière. L'organe qui est destiné à accomplir ces fonctions institutionnelles est appelé par les Américains *Bureau of General Administration*. Le chef d'aucune grande unité administrative n'est en mesure d'en assurer la direction sans aide. A cet effet, il est nécessaire d'avoir un organe auxiliaire (auxiliary agency). Le chef ne suffirait pas lui-même à cette tâche, même s'il n'avait aucune autre tâche à résoudre. Cependant un ministre et plus encore le président du Conseil, a de nombreux engagements politiques et autres, qui absorbent son temps. Un argument encore plus important qui justifie la création d'un tel organe est le suivant: si le choix des chefs de ces vastes unités administratives s'effectue, comme c'est le cas pour le président du conseil et des ministres dans les Etats parlementaires, non pas selon l'aptitude et l'expérience administrative, mais selon des points de vue indépendants de celles-ci, le chef lui-même dans la plupart des cas ne possède pas les connaissances techniques spéciales qu'exige l'activité institutionnelle. Comme le dit Fayol, les chefs, quelles que soient leurs facultés et leur capacité de travail, doivent s'appuyer sur un groupe de quelques personnes qui possèdent la force, les connaissances techniques et le temps dont le chef, lui ne dispose pas éventuellement. Ce groupe est l'état-major de l'administration: Le *General Staff* pour l'exécution de la *General Administration*.

Quelle doit être la situation juridique de ce Bureau of General Administration? Il doit relever immédiatement du chef de l'unité organique parce qu'il est destiné à faciliter l'accomplissement des fonctions de chef de celui-ci. L'activité de ce groupe diffère conceptionnellement et substantiellement de celle des organes accomplissant des activités fonctionnelles, il doit donc être indépendant de ces derniers. Appelé à assister et servir le chef, ce Bureau ne doit pas avoir d'attributions indépendantes, les attributions, les pouvoirs doivent appartenir au chef et le Bureau en ques-

tion doit agir pour le chef et au nom de celui-ci, en compétence déléguée par le chef. Etant donné sa vocation institutionnelle, le bureau ne doit pas accomplir d'activité fonctionnelle, c'est-à-dire son activité ne doit pas dépasser le cadre de l'appareil administratif. Il doit jouer la fonction d'intermédiaire entre le chef de l'administration et les autres organes de l'administration, à l'intérieur de l'administration, mais il n'a pas de fonctions à remplir vis-à-vis de personnes se trouvant en dehors de l'administration, car cela rentre dans les attributions des organes fonctionnels. (Operating service^{*)}). Le bureau n'a pas lui-même le droit de donner des ordres. Il établit les faits dont la connaissance est nécessaire au chef. Sa technique sert de conseil dans l'exercice de la fonction de chef. Le bureau collabore à la rédaction et la publication des ordres, et contrôle l'exécution de ceux-ci, il contrôle l'activité des autres organes administratifs, c'est-à-dire des organes fonctionnels. C'est à lui de faire des propositions concernant le perfectionnement de l'organisation, il observe et surveille la rentabilité et l'efficacité de l'activité de tout l'organisme.

Les attributions du Bureau of General Administration, tout comme sa position juridique, découlent de sa destination, à savoir que le bureau doit contribuer à accomplir le plus parfaitement possible la fonction de chef. La fonction de chef, de son côté, renferme, en substance, ce que Fayol & Willoughby entendaient sous l'administration au sens étroit du terme. Cela peut être précisé comme suit:

1) Ce que Fayol appelle „prévoir”, cela signifie en premier lieu la claire vision de ses propres buts. Cela signifie le programme, l'élaboration du plan d'action non seulement pour la période immédiatement à venir, mais pour une période plus longue, par exemple pour 5 ans, et non seulement dans les détails, mais surtout dans son ensemble: le *planning*. Le plan complet de l'aménagement ou du développement d'une ville, le plan complet d'électrification d'un pays entier, ou bien l'exploitation des sources d'énergies de tout un pays, ou bien le sommaire, pour une période déterminée, d'une tâche non limitable, liée à l'existence de la nation, comme par exemple les tranches quinquennales du programme économique de l'Union Soviétique. Cette prévoyance, cette rédaction de programme signifie en même temps l'initiative en ce qui concerne la fixation des tâches de l'unité administrative respective. La rédaction du plan embrasse aussi l'établissement du budget. Le programme requiert „to think in terms of cost”. Pour intensifier le caractère méthodique de l'action, il est nécessaire d'élaborer aussi le programme pour les organes subordonnés la répartition précise des tâches. Cela nécessite donc la publication préalable du programme et la publication sert de base au contrôle. Il va de soi que s'il s'agit de tâches et d'attributions complexes, l'établissement du programme nécessite le discernement juste des parties et leur répartition logique, l'analyse, suivie de synthèse:

2) Organisation. C'est la réalisation des conditions personnelles et matérielles nécessaires pour atteindre les buts fixés par le *planning* et l'intégration de ces conditions dans une structure permettant l'accomplissement le plus économique et le plus efficace de la tâche, elle signifie

^{*)} Willoughby. Op. cit. p. 56.

la répartition du travail parmi les diverses personnes et la définition de leurs ressorts. La coordination des ressorts, l'intégration du travail, la bonne sélection du personnel, sa formation, son approvisionnement, la détermination des conditions de travail poussant à se rapprocher de l'optimum de rendement et permettant de l'atteindre. Elle signifie le choix des chefs, la transmission à ceux-ci de leurs attributions, le renforcement et la mise en oeuvre de leurs responsabilités. De même, l'organisation signifie l'exécution du budget, l'action nécessitée pour couvrir les besoins: mise à la disposition des moyens matériels de l'organisme, acquisition de terrains et de bâtiments, choix avisé des objets d'outillage et d'installation, des méthodes applicables, répondant le mieux aux buts et conformes aux meilleurs plans techniques: le développement et l'amélioration des systèmes de comptabilité et d'archives marchant de pair avec le progrès de la science, le perfectionnement de l'instruction du personnel, l'éloignement des objets d'équipement usés, le remplacement des objets trop vieux, l'utilisation des derniers résultats du progrès technique. Elle signifie, par conséquent, la réalisation de tout ce que nécessite l'operating efficiency.

3) Le commandement. Il signifie la mise en mouvement de tous les organes que la prévoyance a jugés nécessaires, et que l'organisation a réalisés. Il signifie l'orientation du fonctionnement de l'organisation. La direction comprend tous les ordres donnant une expression aux résolutions du chef. La résolution et la distribution des ordres exigent une faculté de discernement développée. Les ordres de l'administration publique peuvent s'adresser aux membres de l'appareil administratif, employés des services publics, — et aux citoyens se trouvant en dehors du cadre de cet organisme. Le commandement peut se faire par la voie de règles juridiques de portée générale et de règlements de service, ou par voie de disposition ou d'arrêté se rapportant à des cas concrets. Le commandement renferme donc l'établissement des règles juridiques, c'est à lui qu'il appartient également d'assurer qu'on puisse s'orienter parmi les règles juridiques; le commandement comporte en outre la mise au point des règles juridiques en vigueur, la publication d'ordres uniformes (testi unici). Le commandement doit rectifier les erreurs survenues, retirer l'ordre erroné. C'est sur le terrain du commandement que s'affirment le mieux les rapports humains du chef et de ses subordonnés. C'est un des terrains délicats où s'affirme la supériorité du chef et où, d'autre part, les subordonnés jugent leur chef.

4) Ce que Fayol appelle „coordonner”, c'est un complément important du commandement. Ce terme signifie l'exécution de l'ordre, le règlement des rapports réciproques entre les personnes coopérantes et les choses. L'observation continue des conditions changeantes (to meet changing conditions), l'élimination des troubles dans le fonctionnement de l'appareil, les changements de personnes nécessaires, le redressement des lacunes de la prévoyance, la détermination de la succession juste des résolutions et des actes (to determine priorities). En d'autres termes, cela signifie le contact permanent et étroit du chef avec toute l'activité de l'appareil et du personnel. Il signifie la mise en oeuvre continue et consciente des responsabilités du chef, et il veut dire que la direction ne comporte pas que le commandement et finit point par là. Il signifie que le

chef doit avoir une vision parfaitement claire des choses et ce, non seulement du fait de sa position supérieure, mais aussi grâce à la supériorité de ses expériences et de son savoir. „Que nul ne puisse commander à des subordonnés, s'il ne connaît pas lui-même mieux le travail en question”. (Hitler. Mein Kampf, p. 669).

5) Contrôle. Il signifie le jugement des résultats. Le contrôle requiert également, en premier lieu, l'établissement des faits survenus. C'est la détermination des performances et leur comparaison avec l'ordre donné, avec le programme fixé. Le contrôle peut jouer non seulement au terme d'une période, mais aussi en cours de travail. Il peut établir si tout est fait en temps utile pour qu'au terme fixé, le résultat complet puisse être atteint. Le contrôle peut examiner l'activité de l'organisme à plusieurs points de vue. L'administration est contrôlée au point de vue politique (parlement), juridique (tribunal administratif, Conseil d'Etat tribunaux ordinaires), ainsi qu'au point de vue de l'observation du budget (Cour des Comptes), mais quant au contrôle, au point de vue efficacité, ou bien il n'est pas organisé du tout, ou bien il est organisé dans la majeure partie des cas, d'une manière bien défectueuse. En Amérique, il y a des efficiency engineers pour contrôler les entreprises privées. Pour le contrôle des établissements financiers dans de nombreux pays, il existe des réviseurs de comptes assermentés: Mais le chef de l'administration publique, le président du conseil, n'a pas le moyen d'établir ce qui se passe dans les services des divers ministères et dans leurs organes déconcentrés, s'ils exécutent ou non les résolutions du président du conseil ou du conseil des ministres et si, dans une affaire dont l'exécution est de longue haleine, les mesures préliminaires sont prises en temps utile de façon à permettre que le résultat puisse être atteint au moment voulu. En ce qui concerne les diverses méthodes d'activité en usage dans les différentes branches de l'administration publique, la possibilité de les déterminer et de les soumettre à une critique comparative n'est pas organisée. Cet instrument indispensable de l'amélioration de l'administration publique fait encore défaut. Le contrôle, la détermination des résultats, sont rendus particulièrement difficiles en outre du fait que dans l'administration publique il est assez rare que l'on arrête et publie d'avance le programme, afin que le résultat puisse être comparé. L'observation du budget est contrôlée par le compte final et le résultat peut être clairement jugé. C'est une coutume courante que les gouvernements soumettent au parlement des comptes rendus annuels de leur activité: or, puisqu'au début de l'année, le programme n'a pas été donné il manque l'élément de comparaison auquel on pourrait mesurer les résultats, voire, une pareille manière de procéder fait défaut aussi à l'égard des organes subordonnés. Le gouvernement n'assigne pas une tâche annuelle aux organes d'Etat déconcentrés et n'en demande pas compte, ni n'enseigne cette méthode aux organismes autonomes, par exemple les villes. Le contrôle exige le recueil d'une documentation statistique précise, et la rédaction de rapports circonstanciés non seulement sur les diverses manifestations de la vie économique et sociale (mouvement démographique, production, commerce extérieur, etc.), mais aussi sur l'activité des organes, voire, des agents de l'administration publique et ce, sous une forme permettant l'appréciation de l'activité et la comparaison

des activités similaires. Le contrôle n'est pas une fin en soi et il ne faut pas qu'il entrave le fonctionnement de l'organisme ou que le résultat qu'il donne soit inférieur à la valeur du travail et des frais qu'il comporte, mais en revanche, il doit être sans lacunes et doit s'étendre à tous les aspects essentiels du travail, afin qu'il permette de renforcer la prévoyance, de simplifier et de raffermir l'organisation (personnel management), de perfectionner le commandement et de faciliter la coordination.

En se basant sur ces prémices, on peut dresser le schéma suivant de la General Administration, compte tenu des propositions de Fayol et de Willoughby :

Administration Generale.

- 1) Planning (Initiative. Prévoir).
- 2) Organisation.
 - a) Structure (Operating efficiency),
 - b) Personnel (Personnel management),
 - c) Matériel (y compris bâtiment),
 - d) Finances (budget).
- 3) Commandement, Direction.
- 4) Coordination.
- 5) Contrôle.
 - a) Documentation (y compris Statistique),
 - b) Contrôle et critique.
 - aa) Au point de vue juridique (Tribunaux administratifs),
 - bb) Au point de vue rentabilité (Cour des Comptes, etc.),
 - cc) Au point de vue efficacité⁹⁵⁾.

Le Chief Executive, — terme désignant aux Etats - Unis et en Allemagne le chef du gouvernement qui est en même temps chef de l'Etat (de même qu'en Suisse), et dans les autres Etats, le président du conseil, — doit avoir continuellement en vue tous les éléments de la General Administration que nous venons d'énumérer. C'est lui seul qui peut le faire en sa qualité d'organe individuel, puisque la mise en oeuvre de toutes les forces de la nation exige que l'on en ait une vue d'ensemble parfaite. Les opérations du planning, pas plus que celles de la coordination, ne sauraient être assumées, au degré suprême, par un organe collectif, — et c'est là un défaut du régime de cabinet, car il y importe aussi d'assurer l'harmonie entre les membres du cabinet, ce qui peut être atteint par la majorité des voix et moins encore en tenant compte des intérêts des partis constituant la coalition gouvernementale. Le Chief Executive est non seulement la tête de la bureaucratie centrale, mais aussi le chef du pouvoir exécutif national.

Etant donné les dimensions actuelles des Etats de nos jours, le Chief

⁹⁵⁾ Par les soins de l'International City Managers Association, sous le titre de Training for Municipal Administration, il a été publié un Committee Report (Chicago, 1936. 20 pp) contenant An Analysis of Administrative Work, renfermant les éléments suivants: 1) Analysis and Synthesis. 2) Judgment and Decision. 3) Ability to determine priorities 4) Initiative. 5) Organizational Leadership. 6) Skill in Handling Public Relations. 7) Technical Knowledge. 8) Professional Attitude. Je crois que cette énumération peut être facilement mise en harmonie avec la spécification ci-dessus.

Executive ne peut accomplir à lui seul, cette tâche résultant non de sa qualité politique, mais de sa qualité administrative.

Il arrive que pour faire face à certaines tâches de la General Administration, on crée des organes spéciaux pourvus de formation technique, comme c'est le cas dans quelques pays pour la gestion des affaires du personnel ou du budget. Ces organes sont appelés en Amérique Staff Agencies, en face des organes chargés de tâches fonctionnelles, dont le nom est Line Agencies. Mais un Bureau Central of General Administration n'existe pas encore aux Etats - Unis.

Les diverses branches administratives qui ont une vaste étendue et comptent surtout un personnel très nombreux, peuvent avoir des Staff Agencies particuliers. Par exemple dans chaque ministère, pour l'administration des affaires du personnel, pour la gestion du budget et pour les fins de la General Administration, un pareil organe est nécessaire, quoique l'on n'en trouve guère. Le service public qui est, partout, pourvu depuis le plus longtemps de tels Staff Agencies, est l'armée, où l'Etat-Major (General Staff) constitue explicitement un tel Agency of General Administration. Les expériences de ces organismes peuvent être utilisées avec profit pour le sujet qui nous occupe. Cependant, vu que la littérature politique n'a que rarement envisagé jusqu'ici ce problème et que le service des états-majors n'est pas très connu, nous entrerons, par la suite, dans l'étude un peu plus détaillée de cette question.

§ 29. L'Etat - Major de l'armée⁹⁶⁾.

La nécessité des états - majors, dans l'acceptation qu'on donne aujourd'hui à ce terme, ne s'impose que pour la direction des armées nationales à effectifs importants. Par conséquent, l'institution de l'état - major s'est développée au XIX-e siècle. La création des armées permanentes s'est généralisée par suite d'expériences faites au cours de la Guerre de Trente ans (1618 — 1648). La première armée nationale fut toutefois créée par la Révolution française, sous la pression impérieuse des circonstances. En effet, l'armée royale, — une armée de recrutement, qui n'était pas faite pour inspirer confiance à la Révolution, a été dissoute par celle-ci au moment même où toute l'Europe se tournait contre la Révolution française et les idées qu'elle proclamait. En vue de mettre sur pied une armée nouvelle révolutionnaire sûre, le gouvernement révolutionnaire ordonna, en 1793, le service militaire obligatoire pour les personnes entre 18 et 40 ans, et c'est ainsi que fut formée la première armée nationale moderne, mais seulement pour la durée de la guerre. L'armée nationale a répondu aux attentes. C'est avec une telle armée que Napoléon fit ses campagnes. Cependant l'empereur a atténué l'obligation générale du service, en restreignant les limites d'âge et en accordant des exceptions de service à divers titres.

L'extension du service obligatoire au temps de paix a été inauguré

⁹⁶⁾ Voir au sujet des questions traitées dans ce chapitre, l'ouvrage de François Julier: L'organisation et l'activité des états-majors (A vezérkarok szervezete és működése). Publication de l'Institut Hongrois des Sciences Administratives. Budapest, 1932. pp. 28.

en Prusse, dès 1807, ce qui impliqua la transformation de l'armée permanente prussienne en armée nationale, sur la base du système des cadres. Cette oeuvre d'organisation a été accomplie par le général Scharnhorst, c'est lui qui a intégré organiquement l'armée parmi les institutions d'Etat, en tant qu'institution servant à l'éducation du peuple et comme cadres de paix des forces de guerre de l'Etat. Cette liaison fit que l'administration militaire s'est adaptée aux institutions d'Etat. Il s'en suivit un développement de grande envergure de l'Etat-Major, organisme placé à la tête de l'appareil administratif de l'armée, ce corps étant appelé à assurer l'éducation militaire du peuple (en temps de paix) et son emploi sous les armes (en guerre); la formation des membres de l'Etat-Major eut lieu par des cours techniques. C'était pendant les guerres de coalition soutenues contre Napoléon en 1813 — 1815 que s'affirma, dans l'armée prussienne, le rôle décisif de l'état-major sur l'issue de la guerre; l'oeuvre de haut commandant (Maréchal Blücher) et du chef d'état-major (Général Scharnhorst) puis quand celui-ci fut blessé, du Général Gneisenau, se complétaient l'une l'autre et le résultat en fut une série de victoires.

En France, la royauté succédant à l'Empire de Napoléon retourna à l'ancienne armée royale. On ne forma pas d'état-major particulier dans l'acceptation prussienne du terme, puisque Napoléon n'a eu non plus d'état-major ayant reçu une formation scientifique et technique. Napoléon n'avait pas besoin du concours d'un corps particulier pour l'organisation, pour les conseils et pour les propositions. Napoléon fut lui-même son propre chef d'état-major. Son immense puissance de travail a suppléé à tout, il n'avait besoin que d'agents exécutifs auxquels il dictait ses ordres ou qui donnaient une forme écrite à ces ordres verbaux. D'ailleurs, à l'époque de Napoléon, il y eut tant de guerres que les possibilités de former pratiquement de bons officiers d'état-major ne manquaient pas.

Le chef de l'état-major de l'armée prussienne devint, en 1858, le général Hellmuth *Moltke* qui perfectionna encore davantage l'état-major prussien, déjà bon avant lui, et qui assura une meilleure utilisation de l'armée nationale.

Les lignes essentielles de l'organisation données à l'état-major par *Moltke*, c'est peut-être le Baron Stoffel, colonel français, attaché militaire à Berlin de 1866 à 1870, qui les caractérisa le mieux; il attirait tout particulièrement l'attention du ministère de la guerre français sur le nouvel état-major prussien de *Moltke*. Selon le rapport de Stoffel, au nombre des facteurs auxquels l'armée prussienne devait sa supériorité, c'est l'état-major prussien qui était en toute première place. „Je dois affirmer, — a-t-il écrit, — comme une vérité indéniable, que l'état-major prussien est le premier en Europe; le nôtre ne peut même pas être comparé à lui. Je n'ai pas manqué de le rappeler dans mes premiers rapports de 1866 et d'exprimer l'avis qu'il importe d'envisager d'urgence les moyens permettant d'élever notre état-major à un degré analogue”.

Le colonel Stoffel résume ainsi la formation et le travail de l'état-major prussien: En Prusse, l'organisation de l'état-major n'est prescrite ni par la loi, ni par des décrets, mais c'est *Moltke*, dans son propre ressort, qui assure l'éducation des officiers jeunes, ambitieux, instruits

et laborieux, dans un cours technique supérieur, à l'Académie de guerre, pour en faire des officiers d'état-major.

Pour ce qui est des détails de l'éducation, l'élite des jeunes officiers de l'armée, après une sélection rigoureuse, entrent à l'Académie de guerre sous la direction de *Moltke*, où ils font un cours pratique et théorique de trois ans. Les matières enseignées sont: tactique, histoire militaire, études d'armes, fortifications, service d'état-major, géographie militaire, administration militaire, arithmétique, géodésie, cartographie, histoire générale, histoire, littéraire, philosophie, chimie, physique, langues française, anglaise et russe. Après avoir fait le cours avec succès, les officiers sont soumis à une épreuve pratique dans différents corps de troupes (les fantassins dans la cavalerie ou l'artillerie et vice-versa). Ensuite, les meilleurs sont admis à l'état-major où, après avoir passé un certain temps et après une nouvelle sélection, l'élite sera affectée auprès des commandants supérieurs (division, corps d'armée) où ils deviennent les chefs de l'administration militaire et de la préparation à la guerre. Dans ces postes, ils figurent comme les agents de *Moltke*, comme les premiers conseillers des commandants supérieurs respectifs et des organes obligés à soumettre des propositions et, en même temps, ils dirigent la gestion des affaires selon les points de vue uniformes que *Moltke* juge exacts.

L'état-major prussien assure donc, par la voie des officiers les meilleurs l'uniformité des vues militaires dans l'armée, ce qui sert l'unité de l'application de la force armée prussienne et assure une influence importante au chef de l'état-major dans la formation de l'armée pour le combat et dans la préparation à la guerre.

Le système des cadres de l'armée allemande et l'organisation de l'état-major réalisée par *Moltke* ont été suivis, après 1871, par toutes les grandes puissances continentales.

Dès avant 1914, chaque état-major se préparait à la guerre comme le fit *Moltke* en 1870 et la structure de tous les états-majors était à peu près conforme à celle de l'état-major prussien. Dans la guerre mondiale, se heurtèrent déjà des armées nationales organisées par des états-majors modernes.

Activité et organisation actuelle de l'état-major.

a) En temps de paix, il appartient à l'état-major de développer le potentiel de guerre de l'Etat et de prendre les initiatives de grande envergure nécessaires à l'organisation uniforme des forces nationales en vue de leur application dans la guerre, oeuvre à laquelle l'état-major prête son concours technique.

Donc, c'est l'état-major qui prend les initiatives en vue de proposer l'organisation des forces démographiques et économiques de l'Etat pour les fins de la défense nationale;

l'élaboration des lois afférant à la défense nationale;

la mesure et la qualité des armements;

le renforcement continu de la capacité combattive.

Par ailleurs, l'état-major;

dirige l'instruction de la force armée déjà organisée;
donne les directives pour la mobilisation industrielle et agricole de l'Hinterland et pour celle de la main d'oeuvre nationale;

prend l'initiative et exerce le contrôle de l'élaboration des divers règlements et instructions;

élabore les plans de guerre et, sur la base de ceux-ci, prépare la concentration de l'armée dans les territoires où l'on prévoit la rencontre;
fait le nécessaire pour la fortification des frontières du pays;

exerce son influence sur le développement du réseau des communications et des lignes de liaison du pays en égard aux intérêts de la défense nationale;

dans le même ordre d'idées, il intervient en vue de perfectionner les moyens de communication et de transport;

observe et tient à jour les forces armées et les préparatifs de guerre des Etats étrangers;

fait le nécessaire en vue de l'éducation et de l'instruction ultérieure technique de l'état-major, etc... et

fait tout ce qu'il faut pour qu'en cas de conflit, la force totale de l'Etat puisse être mise en oeuvre de la manière la plus appropriée en vue d'atteindre les fins politiques.

b) Dans la guerre, la mission de l'état-major est:

de seconder, par son aide technique, les chefs de guerre dans l'application de la force armée et de coopérer à la direction des opérations par leurs propositions; à cet effet, des officiers d'état-major sont détachés auprès de chaque commandant supérieur;

d'assurer le maintien et l'intensification du pouvoir combattif de l'armée et de préparer, en conséquence, à temps dans l'arrière-pays tout le matériel nécessaire par l'armée en campagne et de le faire parvenir à cette dernière.

Par la sphère d'activité de l'état-major ci-dessus esquissée, se trouve déterminée, dans chaque pays, l'organisation de l'état-major.

Partout existe l'autorité centrale de l'état-major: l'état-major général.

De même, il y a des officiers d'état-major auprès des centres extérieurs d'exécution; les supérieurs (armée, corps d'armée, division, et éventuellement brigade).

En outre, des officiers d'état-major fonctionnent comme professeurs dans les écoles militaires, où ils orientent l'instruction des futurs officiers dans les plus importantes matières d'une manière uniforme et dans l'esprit des directives données par l'état-major général.

Enfin, des officiers d'état-major sont affectés aux légations à l'étranger en qualité d'attachés militaires, où ils étudient l'organisation des armées étrangères.

Il ressort de l'affectation des officiers de l'état-major aux diverses catégories de service que l'activité de l'état-major constitue un circuit complet, une oeuvre synthétique. Par ailleurs, les membres de l'état-major se familiarisent en pratique, avec tous les degrés de l'administration militaire, avantages immenses qui n'ont pas besoin d'être expliqués.

L'activité d'un état-major connaissant tous les aspects du problème de la défense nationale et ayant reçu une éducation uniforme, est la ga-

rantie de ce que, dans la mise en oeuvre des problèmes de la défense nationale, des considérations diffuses d'ordre secondaire ne prévaudront pas et que, par conséquent, le travail sera réalisé avec la plus grande perfection possible.

L'affectation des membres de l'état-major aux postes de service susmentionnés s'effectue, en général, selon les directives suivantes:

a) Etant donné que l'instruction et la formation technique de l'état-major est uniforme, il n'y a pas lieu à spécialisation selon les diverses catégories de service, par conséquent l'officier d'état-major doit être apte à remplir tout poste de service. Néanmoins, en ce qui concerne l'affectation des officiers, on tient compte du penchant qui se précise lors de l'éducation au degré supérieur.

b) Pour éviter que les aptitudes de l'officier d'état-major ne soient pas exclusives, il sera affecté à tour de rôle aux services prévus pendant un laps de temps plus ou moins long.

L'alternance des affectations est réglée de telle sorte que l'officier d'état-major passe son temps de service du grade de capitaine au grade de colonel dans le rapport suivant: un tiers en service externe, et deux tiers dans l'état-major général.

Position de service de l'état-major.

Il ressort des attributions de l'état-major ci-dessus exposées qu'à la tête de l'état-major doit être placé le meilleur général de l'armée.

Puisque c'est ce général qui aiguisé le sabre que représente la force armée de l'Etat, c'est une exigence toute naturelle qu'en cas de guerre, c'est lui qui doit manier ce sabre. Par conséquent, le chef de l'état-major est lui-même normalement en cas de guerre généralissime ou bien, si pour des raisons politiques ou d'autorité, le commandement suprême passait au chef de l'Etat, le chef d'état-major est le premier collaborateur et le suppléant du généralissime.

Les divers bureaux de l'état-major général constituent, dans leur ensemble, en cas de guerre, le haut commandement de l'armée.

C'est le chef d'état-major qui affecte les officiers d'état-major aux divers postes de service susmentionnés. Ces officiers sont sujets à une subordination double.

Au point de vue service, ils sont subordonnés au commandant supérieur auprès duquel ils sont affectés. En ce qui concerne toutefois le service interne d'état-major, ainsi que les affaires touchant les officiers d'état-major en leur qualité de membres du corps de l'état-major, de même que l'instruction supplémentaire dans le service d'état-major, ils demeurent les subordonnés du chef de l'état-major qui communique directement avec les officiers d'état-major au sujet de ces affaires.

Le plus ancien des officiers d'état-major affectés auprès du commandant est le chef de l'état-major du commandement respectif (donc, chef d'état-major d'armée, de corps d'armée, de division), premier collaborateur du commandant et chef de service, auquel est subordonné tout le personnel du commandement, sans égard aux catégories techniques et

aux grades. S'il s'absente, il ne peut être remplacé que par un officier d'état-major.

L'étroitesse des rapports entre le commandant et le chef d'état-major ressort aussi du fait qu'ils partagent les responsabilités. Ainsi par exemple, au cours de la guerre mondiale, avec les chefs de guerre ayant essuyé des défaites, on rappelait également leurs chefs d'état-major, s'il était prouvé qu'ils ne donnaient pas de bons conseils au chef ou s'ils lui faisaient des propositions inopportunes.

L'on voit que, dans chaque Etat, le réseau de l'état-major s'étend sur toute la force armée, parce qu'auprès des chefs ou dans les postes de direction, il place ses membres, qui sont des techniciens éprouvés. Par là une grande influence est assurée au chef de l'état-major général dans tous les domaines de l'administration militaire, ce qui garantit que la préparation à la guerre, — le but final de toute activité de paix, — est effectuée suivant des points de vue uniformes. Partant, sur le terrain de l'administration militaire, il est incontestable qu'une conception unique ne se forme dans toutes les questions, quelles qu'elles fussent.

Education de l'état-major.

La base du bon travail de l'état-major est l'uniformité de l'instruction préparatoire des officiers d'état-major, à laquelle succède une formation complémentaire également *uniforme*.

a) En vue de l'instruction préparatoire au service d'état-major, tout officier de troupe, — sans égard à l'arme où il sert —, peut se présenter, pourvu qu'il réponde à certaines conditions préliminaires.

La plus importante de ces conditions est, outre les bonnes notes de service, l'aptitude technique pratique dans son arme, que le candidat devait acquérir avant sa 30^{ème} année, au cours de 4 à 6 années de service dans les troupes; les candidats sont soumis en plus à une rigoureuse épreuve d'admission théorique dont le résultat montre s'il possède ou non les facultés intellectuelles nécessaires à l'instruction d'état-major et s'il connaît sa propre arme avec la plus grande précision.

Ensuite, le candidat suit un cours d'état-major d'une durée de 2 à 3 ans (école de guerre, académie de guerre) où il reçoit l'enseignement supérieur dans les matières militaires et civiles. Déjà dans ce cours, il doit servir la preuve qu'il répond aux exigences posées à l'égard de l'officier d'état-major, et ce, non seulement au point de vue de ses facultés intellectuelles, mais aussi pour ce qui est de son caractère et de ses capacités physiques. En effet, le bon officier d'état-major doit être non seulement un savant militaire, mais avant tout un travailleur possédant un esprit éveillé, indépendant dans la réflexion, un caractère mûr, une grande capacité d'action et enfin il doit être discipliné.

Si le cours est terminé avec succès, le futur officier d'état-major est affecté à un état-major de troupes (auprès des différents commandements) où il fait quelques années de stage pratique. S'il répond également aux exigences, il est admis dans le corps d'état-major, il est nommé capitaine d'état-major sera employé dans les services d'état-major.

Le service préalable dans la troupe, le cours théorique et le stage

pratique demandent, ensemble, tant de temps, qu'en moyenne, l'officier est âgé de 32 à 33 ans quand il entre à l'état-major. Etat donné que les effectifs d'état-major sont limités dans toutes les armées selon les règlements d'organisation, il va de soi que déjà lors de l'admission au cours théorique, un certain *numerus clausus* est appliqué.

b) L'état-major bénéficie d'une instruction complémentaire continue et son savoir est contrôlé. Cela a pour but:

d'assurer que l'état-major soit constamment exercé dans son activité de haut niveau répondant à ses tâches de paix et de guerre;

de permettre que l'état-major soit toujours au courant des innovations militaires techniques réalisées entretemps, ainsi que des progrès des sciences techniques civiles;

de donner une orientation à l'état-major pour ses études scientifiques ultérieures;

de permettre au chef de l'état-major de connaître les penchants particuliers des membres de l'état-major pour les différents services militaires et d'obtenir par là, des points d'appui pour les employer au mieux; enfin, de faire ressortir le fléchissement éventuel des facultés intellectuelles de certains officiers d'état-major.

Cette instruction complémentaire se divise en théorie et en pratique.

C'est cette organisation qui réalise le mieux le postulat général selon lequel les postes de direction doivent revenir aux meilleurs. La différence, par rapport à la plupart des autres organismes est là, que l'état-major ne se contente pas de préconiser ce principe, mais il se préoccupe effectivement et dans la plus grande mesure, de choisir les meilleurs et de les éduquer.

La troupe produit elle-même l'état-major, puisqu'elle envoie ses meilleurs officiers à l'examen d'admission au cours d'état-major. Tout officier d'état-major sort, par conséquent des effectifs d'officiers de troupe et il y rentre définitivement après un temps plus ou moins long. Par conséquent, le service d'état-major n'est qu'un état transitoire et non pas une affectation de caractère définitif. Cette circonstance pare à l'éventualité d'un refroidissement entre l'état-major et la troupe.

L'éducation unique assure l'uniformité des vues des officiers d'état-major non seulement au sujet des grands problèmes, mais encore jusqu'aux moindres détails. Cela se traduit par la solution de fond et de forme des tâches qui leur sont confiées, de même que par la concision des ordres oraux et écrits qu'il formulent et par la clarté de leurs rapports.

L'officier d'état-major étudie spécialement la technique du commandement. Nous entendons par là, l'action de rédiger sous forme d'ordre, l'ordre conçu par le commandant et la manière et la mesure dans laquelle l'ordre (instruction, directive) peut lier les mains de la personne (troupe) qui doit l'exécuter. La substance de la technique du commandement est de formuler avec concision mais avec clarté, ce qu'on a à dire, en observant un certain ordre dans le commandement qui ne doit contenir ni plus ni moins que ce qui est nécessaire pour que la troupe qui reçoit l'ordre puisse résoudre la tâche qui lui incombe, de manière à répondre à la conception du commandement supérieur. Dans le même ordre d'idées, l'officier d'état-major étudie la technique du rapport. Le

rapport doit être, avant tout, vrai et bref et doit être rédigé de telle manière que celui qui le reçoit puisse avoir de l'affaire qui est exposée la même image que celle que l'auteur du rapport a eue devant les yeux quand il fait ou écrit son rapport. A cet effet il importe que l'état-major emploie des termes coutumiers, exprimant complètement la substance des choses et communique ses pensées aux organes compétents d'une manière excluant toute équivoque. Tout cela revêt une importance décisive dans la guerre, où des ordres vagues ou bien des rapports imprécis peuvent occasionner des tiraillements incalculables et provoquer la perte inutile de vies humaines.

§ 30. Le Cabinet du Ministre.

Avant d'examiner quels sont les organes qui, dans les différents Etats, sont dès maintenant à la disposition du Chief Executive, respectivement du chef du gouvernement et des ministres en vue de les assister dans l'accomplissement de leurs fonctions administratives, nous rappellerons qu'en ce qui concerne l'accomplissement de la fonction politique de président du conseil et des ministres, dans de nombreux Etats, on a institué un organe particulier que l'on appelle d'ordinaire „Cabinet du Ministre”. Au sujet de l'organisation et de la position juridique de cet organe, le Rapport national belge expose ce qui suit: nous ajouterons que le système correspond à peu près aux solutions que l'on trouve dans les autres Etats.

„Le Cabinet du Ministre joue, comme on va le voir, un rôle différent de l'administration proprement dite. A sa tête se trouve un chef de Cabinet.

Ce cabinet n'est pas compris dans la hiérarchie administrative.

Il constitue en quelque sorte un prolongement, un rayonnement de la personnalité du ministre, dépositaire de ses idées, confident de ses projets, transmetteur de ses instructions et exécuteur de ses décisions.

Aussi est-il composé d'un personnel temporaire, ayant la confiance du Ministre et qui disparaît, en principe, lorsque ce dernier abandonne ses fonctions.

Si les agents du Cabinet continuent à appartenir à plusieurs cabinets successifs, c'est en vertu d'une décision particulière de chacun des nouveaux ministres.

Ce personnel est choisi librement par le Ministre, soit au sein de l'administration, soit en dehors de l'administration, sans condition d'âge, de titres, etc.

Composition du Cabinet. Le Cabinet a à sa tête un Chef de Cabinet nommé par arrêté royal et ayant rang de chef de service. Ce rang lui donne le prestige et l'autorité nécessaires pour traiter d'égal à égal avec les chefs de service des administrations.

Parfois on trouve à côté du chef de Cabinet un chef adjoint. Les autres agents du Cabinet comprennent des secrétaires et des attachés dont le nombre et les attributions sont réglés par le Ministre compétent.

Attributions du Cabinet.

Principe. Les attributions du Cabinet se rapportent exclusivement au service personnel du Ministre et n'ont rien de commun avec l'administration proprement dite.

Le Cabinet du Ministre ne doit pas se substituer à l'administration compétente.

L'administration étudie les affaires intrinsèquement, au point de vue technique et réglementaire. Conformément à la saine pratique administrative, le ministre doit, sans cette mesure, faire pleine confiance à son administration et lui passe toute liberté de traiter normalement les affaires de la compétence de ses différents services. Lorsque les affaires ont été examinées par l'administration compétente et visées par le Secrétariat Général, elles sont en état. C'est ainsi qu'elles parviennent au Cabinet du Ministre.

Le rôle de celui-ci est, dès lors, de discuter éventuellement les propositions présentées avec le service qui les a rédigées avant de les soumettre à la décision du Ministre. Cette étude se fait intrinsèquement au point de vue des conséquences d'ordre personnel ou électoral qu'elles sont susceptibles d'entraîner pour le Ministre ou des répercussions politiques qu'elles peuvent avoir sur l'action gouvernementale.

Ce Cabinet confronte d'autre part la solution administrative proposée avec ses désirs et recommandations qui lui ont été exprimés de l'extérieur.

On voit ainsi que le Cabinet se place, pour l'examen des affaires, à un autre point de vue que celui de l'administration: l'action politique lui appartient en propre, alors qu'elle échappe à celle-là.

Pratique. En fait le rôle du Cabinet ainsi défini n'a pas toujours été respecté.

On constate parfois, au sein des Départements, une tendance à amplifier le rôle du Cabinet au dépens de l'action administrative. Le ministre étant le chef du Département, a toujours le droit d'ordonner comme il l'entend, le travail administratif.

Signalons également que si l'action politique appartient en propre au Cabinet du Ministre, il se peut que celui-ci doive se livrer parfois à des études proprement techniques. Cela se produit, par exemple, lorsque le ministre doit répondre à des interpellations sur des questions de cet ordre et que la documentation que possède son administration sur la matière est insuffisante. Dès lors, le Cabinet, qui est le collaborateur du Ministre, doit suppléer à l'insuffisance de cette documentation par les recherches et travaux effectués par son personnel”.

§ 31. Les organes auxiliaires du Chief Executive aux Etats-Unis d'Amérique.

La conscience de la nécessité d'un organe auxiliaire dans l'accomplissement des fonctions administratives du Chief Executive, c'est indubitablement aux Etats-Unis d'Amérique du Nord qu'elle s'affirme le plus fortement; ceci ressort d'ailleurs du Rapport national américain, richement documenté. La position du Chief Executive a passé en Amérique — au cours des derniers 25 ans, comme l'expose le Rapport de M.

Léonard — D. White —, par une évolution et ce, dans l'administration nationale, de même que dans les Etats et dans les grandes municipalités. Cette évolution s'explique surtout par deux raisons. D'une part, le nombre des affaires administratives où le Chief Executive est responsable s'est fortement accru. D'autre part, un glissement s'est produit en ce qui concerne la position du Chief Executive qui, avant 1900, était un organe purement politique, tandis qu'aujourd'hui, il possède, outre son rôle de direction politique, des pouvoirs administratifs très considérables. Donc, l'évolution consiste dans le développement de ces pouvoirs administratifs, parce que ses autres pouvoirs, les pouvoirs politiques existaient auparavant déjà. Ici encore, il faut faire une exception: en effet, les City Managers et County-Managers que l'on trouve actuellement dans environ 450 villes américaines (petites et grandes) et dans environ 20 countys, sont des Chief Executives qui n'assument que des fonctions administratives, sans jouer un rôle de direction politique. Par suite de l'élargissement des attributions administratives du Chief Executive et parce que la rentabilité et l'efficacité (economy and efficiency) étaient exigées, le Chief Executive de l'Union, de même que celui des Etats et des grandes municipalités était obligé de se créer des organes auxiliaires. C'est par une loi de 1903 que les Etats-Unis d'Amérique organisèrent l'état-major de l'armée. Les grosses entreprises et exploitations industrielles avaient également des organes similaires à l'état-major de l'armée. Toutefois, dans l'administration civile, un perfectionnement semblable de l'organisation n'a pas eu lieu et „aujourd'hui encore, en dépit des progrès sensibles réalisés depuis 50 ans, le pendant de l'état-major militaire dans l'administration civile attend encore son développement; quoique de nombreux éléments en aient déjà été créés entretemps, sous forme des organes auxiliaires du Chief Executive". (p. 5).

Le problème des organes auxiliaires du Chief Executive a été traité la première fois d'une manière approfondie par la *Commission on Efficiency and Economy*, constituée en 1911 par le président William H. Taft. Dans plusieurs rapports publiés en 1912 et en 1913, cette commission du Congrès a formulé diverses propositions en vue d'améliorer l'organisme administratif. Ainsi entre autres, elle a proposé que la préparation du budget, comme c'est le cas dans les Etats européens, soit confiée au pouvoir exécutif, au lieu du système pratiqué jusque là, et où le budget se composait des propositions faites par des membres du Congrès incidemment, à des époques diverses de l'année. Pour l'établissement du budget, les propositions suggéraient la création d'un Bureau of the Budget qui a été projeté comme un organe auxiliaire de coordination fonctionnant auprès du Chief Executive. Toutefois, la réalisation des projets traînait, mais les expériences de la guerre mondiale et l'augmentation des dépenses et des dettes d'Etat ont mûri la réalisation des projets en question. Depuis 1920, beaucoup a été fait dans l'Union dans ce sens, mais l'évolution n'est pas encore arrivée à son terme. Après la guerre, plusieurs *auxiliary agencies* du Président furent créées, mais aucune n'a pu atteindre le rôle de Bureau of General Administration. Les traits caractéristiques de la situation transitoire actuelle sont résumés dans le Rapport américain de la manière suivante:

Le Gouvernement. Le Cabinet du Président joue, dans une certaine mesure, un rôle de coordination. Les membres du cabinet, les secrétaires d'Etat — trouvent à la tête des dix grands départements des Commissions indépendantes qui ne sont pas subordonnées aux ministères, mais directement au Président, voire, en partie, même pas au Président. Tels sont l'Interstate Commerce Commission, le Federal Reserve Board, la Federal Trade Commission, la Veterans Administration et les organes du New Deal comme la Reconstruction Finance Corporation, la Farm Credit Administration, le Home Owners' Loan Corporation, etc., qui sont soustraits à l'oeuvre de coordination du cabinet. Ainsi, la sphère des pouvoirs du Cabinet est trop étroite pour être un organe de coordination générale (agency). D'ailleurs, la mission traditionnelle du cabinet ne consiste qu'à donner des conseils au président dans des questions politiques et non pas à s'occuper d'affaires administratives. Un autre défaut important du cabinet est qu'il n'a pas de secrétariat permanent, c'est-à-dire pas d'organe stable, lacune que les secrétaires du Président n'arrivent guère à combler. Enfin, un fait particulièrement important qui empêche que le gouvernement puisse se développer jusqu'à tenir le rôle de Staff Agencies est que ses membres ne sont pas des spécialistes et surtout pas des spécialistes de l'administration. Les membres du cabinet y entrent parce que le Président éprouve de la confiance à leur égard ou bien parce qu'ils représentent d'importants groupements politiques dont le Président veut avoir les délégués dans sa proximité. La durée de leur fonction est généralement brève, et pour cette raison, dans les affaires administratives, ils ont besoin de l'aide de fonctionnaires professionnels.

Le Bureau of Efficiency. En 1913, une étape importante a été franchie par la création d'une Efficiency Division auprès de la Civil Service Commission. Cette section a reçu bientôt l'indépendance comme Bureau of Efficiency et jusqu'en 1933, où il fut supprimé, il a effectué de nombreuses études au sujet de l'efficacité de l'activité dans les divers départements. Pourtant, il n'a jamais servi d'organe auxiliaire du Chef Executive. Déviant de sa destination et de ses attributions primitives, il passa sous l'influence du Sénat. On n'ignorait pas qu'un groupe de sénateurs exerçait une influence particulière sur le Bureau of Efficiency, ce qui empêchait celui-ci de devenir l'organe de coordination entre les départements. D'ailleurs, le champ de son activité était relativement restreint et ne s'étendait pas à la réorganisation complète de tout l'appareil administratif mal organisé.

La coordination pendant la guerre. Le guerre a donné une forte impulsion à ces organes auxiliaires. Peu avant l'ouverture des hostilités fut organisé le Conseil de la Défense Nationale (Council of National Defense). Ses membres étaient les Secrétaires d'Etat de la guerre, de la marine, de l'intérieur, de l'agriculture, du commerce et du travail et sa mission était la coordination de l'industrie et des ressources naturelles pour les fins de la défense nationale et du bien-être. Cependant le Conseil n'a pas fonctionné comme organe central de coordination; il s'est fractionné en de nombreuses sections et commission dont chacune avait sa propre tâche de guerre, mais quant à la tâche suprême, la coordination générale, le Conseil l'a perdue de vue.

Une de ces commissions, le *War Industry Board*, acquit une importance plus grande que n'en avait tout l'ensemble du Conseil. En 1918, on en fit même un organe indépendant. C'était le *Clearing House Central* de l'approvisionnement des matières premières, il réorganisa, conformément aux possibilités de guerre, le ravitaillement de l'industrie en matières premières, il déterminait les priorités à observer dans le domaine de la production, des transports et de l'utilisation des matières, en cas de nécessité il fixait les prix, il combattait le gaspillage du matériel et de la main d'oeuvre et effectuait les achats pour les *Puissances Associées*.

Le *Central Bureau of Planning and Statistics* a été créé le 30 Décembre 1918 et chargé de réunir la documentation nécessaire à la délégation américaine à la Conférence de la paix.

Toutefois, ces créations de guerre furent supprimées bientôt après la cessation des hostilités et ne possède actuellement qu'une valeur historique. Cependant l'*Emergency Council* actuel a été créé, dans une certaine mesure, sur le modèle du *council of National Defense*.

Le *National Research Council* a été créé également pendant la guerre, en 1916 comme organe auxiliaire de coordination. Toutefois, dès 1918, on lui donna une organisation durable. C'est le seul des organes de guerre qui se soit maintenu. Il est destiné à coordonner les recherches scientifiques, techniques et industrielles, à prendre l'initiative d'essais et à publier les résultats acquis.

Le *Bureau of the Budget*. Vers la fin de la guerre, en Amérique, tout comme dans d'autres pays, on manifesta fortement le désir de revenir aux conditions normales. La plupart des organismes de guerre furent supprimés et il semblait que les organes de l'administration civile allaient retourner à leur indépendance résultant d'une évolution historique et dépourvue de coordination. Cependant un nouveau mouvement se fit jour en vue d'assurer une discipline plus forte en matière budgétaire. Le résultat de ce mouvement fut qu'en 1921, le Congrès vota le „*Budget and Accounting Act*” créant le poste de *Controller General* ayant un large droit de contrôle en matière de comptabilité et le *Bureau of the Budget* dont les attributions de haute importance, sont :

1) préparer le budget annuel de l'Union et le soumettre au Président, ce budget devant renfermer tous les besoins financiers dont la couverture doit être votée par le Congrès. Le budget, depuis qu'il est élaboré par l'Exécutif, est appelé *Executive Budget*.

2) étudier et examiner le fonctionnement des divers départements et organismes indépendants; exercer une pression sur les départements afin qu'ils introduisent de meilleures procédures et mettent plus de soin à apprécier les dépenses. Le *Bureau of the Budget* a été organisé comme devant être subordonné au *Treasury* et pourtant, dès le début, il a su se faire une position indépendante. Son chef, le *Director of the Budget*, est nommé par le Président. Le directeur rend des comptes directement au Président et est indépendant vis-à-vis de tous les départements, y compris les finances. Il soumet au Président toute décision d'une certaine importance et en revanche, le Président ne tranche pas les problèmes financiers sans avoir entendu le directeur du budget. La source principale de

la grande autorité dont jouit le *Bureau of the Budget* est ce rapport direct avec le Président. En réalité le *Bureau of the Budget* est le plus important des organes auxiliaires du Président, organe que celui-ci utilise largement pour faire valoir ses objectifs administratifs et ses points de vue de politique générale en face des divers départements et organes autonomes.

Le *Budget and Accounting Act*, loi promulguée en 1921, stipule que tous les départements ne peuvent soumettre au Congrès leurs demandes concernant les crédits budgétaires, la majoration des crédits budgétaires et l'augmentation des charges publiques qu'avec l'approbation préalable du *Bureau of the Budget*. Ce système, depuis longtemps institué dans les Etats continentaux, n'a pas été appliqué auparavant aux Etats-Unis.

Le *Bureau of the Budget* doit sa position juridique exceptionnelle également au fait que, dans les phases critiques de l'évolution, lors de chaque tournant important, le Président s'est mis lui-même au premier plan. Le 29 Juin 1921 le Président convoqua la première conférence des chefs de tous les départements et des organes fédéraux de province; cette conférence siégea pendant deux jours sous la présidence du Président et celui-ci, ainsi que la *Direction of the Budget*, prononçaient des discours devant les assistants. A la conférence des rapporteurs du budget des départements, tenue ensuite, le Président déclara que dans toute question, le gouvernement sera derrière le *Director of the Budget*. Il autorisa même ce dernier à convoquer les chefs des Départements en conférence à la *Maison Blanche* dans la salle du conseil des ministres. Ces réunions furent renouvelées chaque semestre avec les fonctionnaires principaux des divers organes fédéraux et toujours le Président y assistait en personne. Cela se poursuivit durant toute la présidence de Hoover; et celui-ci n'y assistait plus, ce n'est pas qu'il eut attaché moins d'importance à cet organisme, mais parce que, entretemps, il avait vaincu les difficultés initiales et s'était organisé. Ces circonstances étaient naturellement de bon augure pour le nouvel organisme.

Des pouvoirs nouveaux furent accordés au *Bureau of the Budget* par l'*Economy Act* voté en 1932. Les postes devenus vacants ne peuvent être pourvus sans l'autorisation du Président. Mais celui-ci transmet ce pouvoir au *Bureau of the Budget*. Une attribution également importante est en outre, que tout décret (*executive order*) que le président a l'intention de publier, sera présenté au *Bureau of the Budget* pour appréciation et avis. Ainsi, le *Bureau of the Budget* est en mesure de faire prévaloir son influence dans un domaine très large de l'administration fédérale.

Il convient toutefois de faire une distinction, en ce qui concerne ses pouvoirs et son influence, puisque ceux-ci ne s'étendent plutôt qu'aux anciens départements et autres organes, mais moins aux organes dits *recovery agencies* créés depuis le 4 Mars 1933. Les crédits budgétaires nécessités par ces derniers ont été votés par le Congrès en sommes globales, pour ce qui est des crédits extraordinaires c'est le président qui a été autorisé à procéder à leur répartition entre lesdits organes. Ces agences qui a été autorisé à procéder à leur répartition entre lesdits organes. Ces agences se trouvent ainsi en dehors de l'activité normale du *Bureau of the Budget*, comme elles ne sont pas soumises non plus au pouvoir de la *Civil Service Commission*: au *merit system* et au système de classification. Toutefois, ces organes sont également subordonnés au

pouvoir du Controller General, en ce qui concerne le contrôle des comptes. Cependant le budget de la plupart des recovery agencies pour l'exercice 1935 — 1936 a déjà été soumis à l'examen du Bureau of the Budget et il est vraisemblable que les New Agencies qui seront maintenues comme organes permanents, seront soumises également aux pouvoirs normaux du Bureau of the Budget.

Le Bureau of the Budget existe depuis 15 ans déjà et après une telle période il est permis de faire quelques constatations quant au rôle rempli par lui dans la structure du gouvernement. C'est un fait qu'il est devenu l'organe auxiliaire le plus important et le plus puissant du Président. Son pouvoir est tel qu'il peut parler au nom du Président. Il est généralement reconnu que les résolutions du Bureau of the Budget sont celles du Président et que c'est par la voie du Bureau of the Budget que le Président fait valoir sa politique en matière administrative et financière. En revanche, conséquence naturelle, l'activité du Bureau of the Budget a singulièrement renforcé la position administrative du Président. Depuis la fondation des Etats-Unis d'Amérique c'est la première fois que le Président dispose d'un instrument propre à faire affirmer, avec succès, la politique présidentielle en matière administrative. Un fossé large et profond sépare les procédés administratifs de l'époque antérieure à 1920 relativement peu organisés et peu méthodiques, et les procédures essentiellement coordonnées et intégrées en application depuis 1920.

Le Bureau of the Budget a été par ailleurs, très apprécié aussi par le Congrès. Le premier Director of the Budget a établi des rapports étroits entre le Bureau et les présidents des Commissions du budget du Sénat et de la Chambre des Représentants et ces rapports sont maintenus depuis. Le Congrès a le pouvoir illimité d'augmenter ou de diminuer le budget présenté par le Président. Toutefois, entre 1925 et 1930, les changements réclamés par le Congrès n'affectaient que de 0.11% à 0.35% le projet présenté par le Président. Ces modifications sont minimales et témoignent de la confiance du Congrès à l'égard de la réalité du budget présenté.

Les relations du Bureau of the Budget et du Treasury sont également de grande importance. Le Bureau of the Budget a été, lors de sa fonction, destiné à être subordonné au Treasury, mais, comme nous l'avons vu, en réalité, il est devenu tout à fait indépendant de cette dernière et relève directement du Président. Cependant, au point de vue de la politique financière, le Treasury a également des tâches considérables à accomplir. Le Secretary of the Treasury est, de par le droit historique, un des importants conseillers financiers du Président. Les prévisions de recettes du budget de l'Etat sont établies par le Treasury et non par le Bureau of the Budget, dont les pouvoirs ne s'étendent qu'aux dépenses. L'attitude du Secretary of the Treasury (Ministre des Finances) en fait d'ouverture de nouvelles sources de recettes publiques est d'une grande importance pour la position à prendre par le président. Des problèmes de grande portée, comme la déclaration, l'émission d'obligations d'Etat ou la compression de la dette publique, ne peuvent être tranchés sans que le Secretary of the Treasury ait été entendu. La démission, ces temps derniers, du Di-

rector of the Budget, avec, comme motif, une opposition entre ses vues et celles du Secretary of the Treasury en fait de politique financière, montre l'étranglement de la liaison entre ces deux fonctionnaires. Certains indices nouveaux laissent prévoir qu'en ce qui concerne la direction de la politique financière, le Bureau of the Budget sera subordonné au Treasury, tout en conservant son indépendance quant à la critique approfondie des articles de dépenses budgétaires.

Quoique le Bureau of the Budget soit un organe de très grande puissance, il n'a pu acquérir le rôle de Bureau of General Administration. Les raisons en sont, en partie, indépendantes de lui; mais en partie, la raison en est que ce Bureau a consacré son attention exclusivement à la compression des dépenses, sans avoir envisagé les points de vue financiers et les considérations administratives d'ordre supérieur. En outre, la grande puissance qu'il possédait, le Bureau of the Budget ne l'a pas utilisée à étudier tout l'appareil administratif et à élaborer des propositions en vue de son perfectionnement. Il est vrai d'ailleurs que les Présidents eux-mêmes n'ont pas exploité toute la possibilité que renfermait le Bureau of the Budget pour en faire un Bureau of General Administration. Il paraît au surplus, que même dans le rayon étroit où il agit, — l'examen des prévisions de dépenses —, le Bureau of the Budget n'arrivait pas à donner des résultats complets et ce, en raison des effectifs par trop bas de son personnel. Sous ce rapport, le Bureau est victime de son effort à vouloir donner, en fait d'économie et de réduction des effectifs, l'exemple aux départements et autres organes. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que le système du budget national est une institution relativement récente aux Etats-Unis et que le contrôle des dépenses n'est pas encore suffisant. Le régime des allocations mensuelles est plutôt mécanique et aboutit parfois à des contresens. Tant que le Bureau of the Budget n'augmentera pas suffisamment son personnel et ne modifiera pas pour une partie l'attitude qu'il a observée jusqu'ici, son activité ne pourra être efficace même en tant qu'organe de contrôle des dépenses.

Si, en ce qui concerne le Bureau of General Administration, les Etats-Unis ne peuvent encore faire état que de résultats incomplets, on doit l'attribuer en premier lieu à ce que le Bureau of the Budget n'a pas pu se développer en organisme de cet ordre.

Commissions de coordination. Entre 1921 et 1924 il a été créé dans le Bureau of the Budget même, de nombreux organes de coordination dénommés pour la plupart commissions de coordination. Ces commissions fonctionnaient partie à Washington même, partie en province et leur mission était de mettre en harmonie l'activité administrative des départements et autres organes intéressés. Leurs fonctions se bornaient exclusivement au domaine administratif et elles n'avaient pas à s'occuper des grands problèmes de la politique générale ou administrative. Elles ont accompli un travail des plus fructueux et il est incontestable que c'est à elles qu'est dû, en premier lieu, le perfectionnement des autorités d'ordonnement (spending agencies). Au cours de l'exécution du programme d'économies inauguré en 1933, ces organes de coordination furent supprimés et leurs fonctions furent transmises à la Procurement Division of the Treasury.

Centralisation de l'approvisionnement. Le premier organe indépendant créé en vue de l'approvisionnement central de plusieurs départements et autres institutions, fut le General Supply Committee constitué en 1910.

Jusqu'en 1929, cet organe a conclu des marchés pour la fourniture de toutes les matières dont avaient besoin deux ou plusieurs organes fédéraux du District of Columbia. En 1929, le Congrès a voté une somme de 300.000 dollars pour le General Supply Committee aux fins d'achats directs. En 1933, eu égard au programme d'économies, le rôle de l'approvisionnement central fut encore renforcé et dès lors, à la place du General Supply Committee en institua un nouvel organe administratif au sein du Treasury, sous le nom de *Procurement Division*.

Il est intéressant de faire remarquer qu'aux Etats-Unis, ce système de la couverture centrale des besoins en matériel a été instauré et développé avant même que le système du budget d'Etat eût été introduit. En effet, selon l'appréciation des Américains, la fixation législative du budget ne garantit pas suffisamment l'économie dans la consommation et ils estiment qu'une garantie de valeur égale, sinon supérieure à ce point de vue, est fournie par les mesures prises par l'administration elle-même en vue d'assurer l'économie dans la propre consommation. La preuve en est que même après l'instauration du budget d'Etat, les organes créés en vue d'assurer l'économie dans la consommation de l'administration ne sont pas devenus superflus. La situation est inverse en Europe, où le système du budget d'Etat est établi depuis longtemps, tandis que la centralisation de l'approvisionnement en matériel nécessaire à l'administration est fortement distancé par l'Amérique.

Dans les attributions de la Procurement Division rentraient l'acquisition et l'installation des immeubles et la détermination de la politique et des méthodes de l'achat, de l'entreposage et de la distribution des matières. Le ressort de cet organe est défini par le chapitre suivant du décret qui l'institue :

„En ce qui concerne l'achat, l'entreposage et la distribution de toute nature, pour un organe quelconque, la Procurement Division peut, avec l'approbation du Président,

- a) effectuer elle-même l'achat, l'entreposage et la distribution, ou bien
- b) permettre aux divers organes d'effectuer eux-mêmes les achats, entreposage et distribution pour leur propre usage, ou de,
- c) confier cette charge à un autre organe, ou de,
- d) s'approvisionner en partie, au moyen des diverses méthodes ci-dessus, en appliquant celle qui semble la plus souhaitable au point de vue d'économie et d'efficacité.

Si pour quelque chose, la Procurement Division a prescrit le mode d'acquisition, d'entreposage et de distribution, aucun organe ne devra désormais acheter, entreposer ou distribuer des matières différemment du mode prescrit.

En vertu de ce décret, la Procurement Division a été autorisée à étendre son activité dans le District of Columbia aux besoins de tous les organes gouvernementaux. Le rayon de son action s'élargissait de plus en plus et à la suite de la subordination de l'Office of the Supervising Architect à la Procurement Division, fut étendu aussi à l'entretien des

édifices publics. En 1934, cet organe a conclu 2269 marchés pour la fourniture d'articles d'une valeur de près de 20 millions de dollars et avait dans ses entrepôts environ 850 sortes d'articles à la disposition des organismes intéressés.

Coordination du problème du personnel. Avant 1883, tout département et autre organe procédait avec une pleine indépendance en ce qui concerne l'engagement, la révocation et le contrôle de son personnel et n'était lié que par les lois que le Congrès avait établies au sujet des fonctionnaires des services publics. En 1883, la Civil Service Law institua un organe administratif sous le nom de *Civil Service Commission*, ce qui marque le commencement de la coordination des procédés appliqués par les diverses institutions. Parmi les trois membres de la commission devaient figurer les représentants des deux grands partis du Congrès, pour garantir l'impartialité politique. La commission fut autorisée à organiser des examens pour les catégories déterminées de fonctionnaires des services fédéraux et divers décrets présidentiels ont successivement élargi sa compétence, si bien qu'actuellement les postes de 460.000 fonctionnaires fédéraux relèvent de la commission.

Pendant longtemps, la Civil Service Commission ne faisait passer exclusivement que des examens d'admission pour postes de service de début. Quoique la loi ait autorisé la commission de faire passer des examens aussi avant les promotions aux grades supérieurs, très peu d'examens de ce genre eurent lieu. La proposition que la commission a faite au début de son action, au sujet du règlement des avancements, n'a pas pu être réalisée en présence de l'opposition des ministères.

Au cours des derniers quinze ans, d'importantes mesures ont été prises quant à la coordination du problème du personnel. En 1920, le Congrès vota la loi sur la pension de retraite des fonctionnaires des services publics (*Civil Retirement Law*) dont l'exécution fut confiée à la Civil Service Commission. En 1923, fut votée la loi sur la classification (*Classification Law*), en vue du classement des divers postes de service, moyennant l'analyse précise de leurs fonctions et sur la base de points de vue uniformes. Pour son application, on créa le Personnel Classification Board, constitué de trois membres, dont un présentait la Civil Service Commission. Dès 1932, le Personnel Classification Board fusionna avec la Civil Service Commission de sorte qu'actuellement cette importante branche du problème du personnel rentre également dans le ressort de cette dernière.

Déjà le Président Harding voulait, en 1921, créer un Council of Personnel Administration; toutefois il n'a pas pu réaliser son projet. L'idée fut cependant reprise plus tard et en 1931, le président Hoover institua, par décret, le Council of Personnel Administration, présidé par le président de la Civil Service Commission et dont le Directeur est le chef de la Section de recherches de la même Commission. Ce conseil, qui sert à la discussion et au développement de la politique du personnel, est un organe consultatif de la Civil Service Commission. Donc, depuis plus de 50 ans, beaucoup a été fait en vue du règlement et de la coordination du problème du personnel. Dans le domaine du service fédéral, la situation actuelle du problème du personnel marque une centralisation plus intense que celle qu'on trouve dans les Etats continentaux.

Toutefois la Civil Service Commission n'est pas considérée comme une partie d'un Bureau of General Administration. C'est une agency indépendante, voire, en fait, c'est la plus ancienne des institutions indépendantes (independent establishments). Elle n'a aucun rapport organique avec le Bureau of the Budget, ni avec le National Planning Board, pas plus qu'avec la Procurement Division ou tout autre organe.

Coordination de la crise. Au cours de la crise économique survenue après 1930, la nécessité se fit sentir plus impérieusement encore de coordonner plus fortement les organes divers du gouvernement fédéral, surtout à l'époque où, après l'avènement au pouvoir du président Roosevelt, ces organes se ramifièrent de plus en plus quant à leur nombre et au sens de leur activité. Un faible degré de coordination a pu être assuré, au début, grâce aux conseillers personnels du président Roosevelt, dont un groupe a été connu sous le nom de Trust du Cerveau (Brain Trust).

Or, ce mode non organisé de la coordination a révélé bientôt son insuffisance. Par son décret No. 6202-A du 11 Juillet 1933, le président institua l'Executive Council, dont la mission était de coordonner les organes du New Deal et de travailler surtout à ce que l'exécution du National Industry Recovery Act (N. I. R. A.) et de l'Agricultural Adjustment Act (A. A. A.) soit le plus efficace possible. Les membres de cet Executive Council étaient les membres du cabinet, le Director of the Budget, l'administrateur du N. I. R. A. et du A. A. A. ainsi que les chefs de certains autres organes importants.

Pour mettre en harmonie l'activité des organes provinciaux appelés à favoriser „l'Industrial Recovery”, le président institua, par son décret du 17 Novembre 1933, le National Emergency Council, dont faisaient partie l'Attorney General, les Secrétaires d'Etat et les chefs des principaux organes de New Deal.

„Vu l'affinité des attributions des deux Conseils, le décret présidentiel du 29 octobre 1934 (6889-A) les réunit sous le nom de *National Emergency Council*, dont le directeur a reçu le nom de vice-président exécutif de l'Union ou président-adjoint, juxtaposé au vice-président politique de l'Union. Cette appellation qui n'est pas légale, est toutefois une exagération. Les fonctions du directeur de ce conseil, en ce qui concerne la coordination de la politique administrative du gouvernement et celle de l'activité des services publics sont encore trop récentes et sont encore trop loin de s'être précisées pour qu'on puisse nettement affirmer qu'un véritable Staff Agency, répondant à toutes les exigences, soit enfin créé: à l'heure actuelle on ne voit pas encore si, au contraire, le National Emergency Council n'est pas, en réalité, un de plus dans la série des tentatives temporaires visant à mettre mieux en harmonie divers organes de l'administration par la voie d'organes spéciaux créés à cet effet. La situation actuelle permet de voir que le National Emergency Council n'est pas, lui non plus, autre chose qu'un organe temporaire de transition”.

Le National Resources Board. Lorsque le Congrès vota, en 1933, un crédit de 3.5000 millions de dollars pour effectuer des travaux publics, la nécessité s'imposa de dresser le programme d'ensemble des travaux publics pour assurer l'emploi le plus judicieux de cette somme formidable. A cet

effet, le président Roosevelt ordonna par décret, la constitution du *National Planning Board*, dont faisaient partie 3 secrétaires d'Etat, les autres membres ayant été nommés par le président. Au cours des deux dernières années, cet organe a beaucoup fait pour l'élaboration d'un vaste plan de travail national et contribua en même temps à confirmer l'idée de la nécessité d'un organisme d'ordre supérieur appelé à en assurer l'exécution. Dans ces études et rapports, cet office démontra qu'auparavant déjà une grande somme d'énergie avait été employée à des recherches et à l'établissement de plans, mais sans aucune cohésion et sans qu'il ait été tenu compte d'une manière systématique, des buts nationaux à réaliser. Ce qui importe le plus, c'est l'intégration des actions nombreuses qui tendent au même but, mais en ordre dispersé. Dans son premier Rapport, après avoir indiqué les organes similaires existant dans l'Union, le National Planning Board déclare ceci:

„Aucun des organes de coordination énumérés n'a ni le pouvoir, ni la capacité matérielle nécessaires pour avoir une vue d'ensemble, — les problèmes nationaux formant un tout —, pour en pouvoir observer les altérations, ainsi que les forces que nous devons dompter pour pouvoir les orienter dans le sens voulu. En général, on se fait une idée par trop simple du problème de la coordination. On croit qu'il suffit de constituer une commission avec les membres des divers organes et bureaux et de lui assigner la tâche de la coordination. Au lieu de cela, en réalité, on se trouve en présence d'un des problèmes les plus difficiles et les plus compliqués, au point de vue politique comme au point de vue administratif. Le problème a un aspect quadruple répondant à autant de phases dans l'action:

1) Il est nécessaire de se mettre d'accord en ce qui concerne les buts à atteindre et les méthodes à appliquer.

2) Il faut organiser le processus de la coordination elle-même. Cela comporte toute une série d'étapes intermédiaires au cours desquelles il faudra concerter des pensées, des politiques, des méthodes et des activités en vue d'une action efficace.

3) Le processus de la coordination doit marcher de pair avec l'arrêt des résolutions nécessaires. C'est une erreur de croire que la coordination est simplement l'ajustement des politiques déjà fixées. Quand une politique est déjà arrêtée, il est difficile de la modifier et de l'adapter à d'autres politiques. L'adaptation et l'ajustement doivent se faire dans un stade primaire, ou alors que la souplesse est plus grande et avant qu'eussent fait des pas décisifs les personnes mêmes qui auront plus tard la tâche de la coordination.

4) Par conséquent, dans une forte mesure, la coordination est un problème personnel et psychologique”.

Par son décret du 30 juin 1934, le président ordonna la fusion du National Planning Board et du Committee on National and Land Problems sous le nom de *National Resources Board*. Font partie du National Resources Board cinq membres du gouvernement, trois personnages nommés par le président et le directeur de la Federal Emergency Relief Administration. Des sections spéciales du National Resources Board s'occupent de la terre, des énergies hydrauliques et des minéraux.

Cependant, à côté des ressources physiques, les ressources humaines revêtent de plus en plus d'importance.

Naturellement, le National Resources Board coopère étroitement avec les organes de „Planning” des Etats, des Régions et des grandes municipalités.

Le Rapport de la Commission Nationale Américaine sur le problème du „Chief Executive and his Auxiliary Agencies” — le plus précis et le plus détaillé de tous les rapports —, tire les conclusions suivantes en ce qui concerne le service fédéral:

„Si l'on considère l'évolution nationale en 1935, au point de vue de la naissance successive des organes auxiliaires, on doit constater que, quoiqu'un progrès considérable ait été réalisé dans les derniers 25 ans, l'administration de l'Union ne dispose pas encore d'un Service of General Administration proprement dit. L'on peut retrouver de nombreux éléments du travail d'état-major (Staff Work) et il existe un nombre remarquable d'organes administratifs dont la tâche est, en partie, une tâche d'état-major. Cependant ces organes n'ont pas de liaison suffisante ni entre eux-mêmes, ni avec le président des Etats-Unis (Chief Executive). Pour que l'on puisse parler d'un véritable état-major (Staff Agency) il faut que les coordinateurs soient eux-mêmes beaucoup plus étroitement coordonnés. Les tâches complexes que le gouvernement doit résoudre et les proportions inouïes de ses tâches nécessitent un travail d'état-major beaucoup plus efficace.

„Le travail d'état-major dans le sens spécial qu'on lui donne dans les milieux militaires, n'a guère reçu encore de solution institutionnelle dans l'administration civile, quoique le National Resources Board accuse plusieurs affinités, à plus d'un point de vue, avec l'oeuvre d'état-major”.

Pour récapituler, nous donnons ci-dessous la liste des organes d'état-major et des organes auxiliaires existant à l'heure actuelle dans l'administration fédérale des Etats-Unis:

- 1) Secrétariat du Président.
- 2) Commission du Service Public. (1883).
- 3) Bureau du Budget. (1921).
- 4) Conseil de l'Administration du Personnel. (1931).
- 5) Conseil National des Urgences. (1931).
- 6) Office des Ressources Nationales (1933).
- 7) Section d'approvisionnement du Trésor (1933).
- 8) Office Central de Statistique (1933).

Les autres rapports américains font preuve d'une évolution intéressante, dans un sens similaire à celui de l'Union, avec diverses variantes dans les Etats de Wisconsin, de Virginia et de Maryland et dans la ville de New-York (New-York City).

Tous ces documents font ressortir, combien sont dispersés les principaux organes appelés à assister et à aider le pouvoir exécutif dans l'accomplissement de ses attributions administratives. Ceux qui connaissent à fond la situation sont d'accord pour constater que le président aurait besoin d'un service organisateur et coordinateur mieux organisé que ceux dont il dispose actuellement et que la liaison étroite du recovery agency avec le président est insuffisante.

Une commission d'experts présidée par W. F. Willoughby — alors directeur de l'Institute for Government Research (Institut de Recherches Administratives), a élaboré en 1929, à Washington, un projet d'organisation du Service of General Administration. Les principes de base du projet étaient les suivants:

1) Mettre à la disposition du président un organe plus approprié à l'aider dans l'accomplissement de sa tâche en sa qualité de chef de l'appareil administratif;

2) Améliorer l'appareil administratif en général, diminuer le nombre des organes indépendants, et définir avec plus de précision les attributions des organes exécutifs;

3) Coordonner plus parfaitement le travail d'état-major, par l'intégration de celui-ci dans un Service of General Administration unique.

Dans le cadre de cet état-major administratif, le projet prévoyait l'établissement indispensable de 4 bureaux principaux:

- 1) Bureau du Budget (Bureau of the Budget).
- 2) Bureau de l'Administration du Personnel (Bureau of Personnel Administration).
- 3) Bureau du Matériel (Bureau of Materiel).
- 4) Bureau des Recherches (Bureau of Investigation).

Le projet a été soumis à M. Hoover, Président en exercice, mais il n'a pas été réalisé. Toutefois, il est hors de doute que c'est le projet le plus synthétique et le plus concret qu'on ait établi jusqu'ici en vue d'instituer un état-major administratif civil auprès du Président¹⁰⁰.

Leonard — D. White a fait, dans son livre fort suggestif intitulé „Trends in Public Administration” (Tendances prévalant dans l'Administration Publique) la déclaration suivante:

„Jusqu'ici il n'a pas été fait de proposition en vue d'instituer un poste de vice-président administratif ou de président-adjoint”¹⁰¹). Cette observation est analogue à celle indiquée plus haut, relativement au fait que le vice-président du National Resources Board a été appelé Executive Vice-Président ou Assistant President. C'est là une allusion instructive à l'importance de la question de savoir qui doit être le chef de l'état-major d'administration civile à organiser. La solution s'offre sous la forme que le président conserverait sa tâche traditionnelle et historique, son rôle politique; mais quant à la tâche d'assumer la direction de l'administration d'une manière irréprochable au point de vue technique, — tâche qui demande plus de temps que l'exercice du pouvoir politique —; il la confierait à son adjoint qui doit être un spécialiste et avoir un poste assez élevé pour nul ne puisse disputer son autorité. Donc, il ne doit pas être seulement *primus inter pares*, mais dans la hiérarchie il doit venir immédiatement après le Président. Ce n'est que de cette manière qu'il sera „une véritable extension de la personnalité du chef gouvernement”. Tout comme le chef d'Etat, — seigneur suprême de la guerre, — confie la direction de l'armée au chef de l'état-major militaire, qui, *per*

¹⁰⁰) This proposal is stated in Public Personnel Studies, vol. 7 pages 166 — 179, including the draft of a Bill to establish the service of general administration.

¹⁰¹) Leonard — D. White, Trends In Public Administration, New-York — London, Mc. Graw Hill. P. 149.

definitionem est le meilleur général de l'armée, de même on peut prévoir que l'on donnera la même solution au problème de la direction de l'état-major d'administration publique.

§ 32. Le Treasury anglais comme organe de „general administration”.

Les attributions et la situation juridique du Treasury anglais se sont développées, au cours de l'histoire, de telle manière qu'il possède tous les attributs qui lui sont nécessaires pour pouvoir accomplir le rôle du Bureau of General Administration. „Comme résultat de cette situation constitutionnelle spéciale, le Trésor en est venu à être chargé de la tâche d'agir au nom du Gouvernement de Sa Majesté dans les questions concernant le Civil Service pris dans son ensemble et en assumant la responsabilité de surveillance et de contrôle général du Civil Service”¹⁰²).

Le Premier Lord de la Trésorerie est le Premier Ministre, le Second Lord est le Chancelier de l'Echiquier (Chancellor of the Exchequer). Les rapports du Président du conseil avec la Trésorerie ne sont pas seulement d'ordre purement formel. Cela ressort entre autres de ce que dans le budget du Royaume Uni, il émerge sous le titre de Premier Lord de la Trésorerie.

Le Permanent Secretary de la Trésorerie est en même temps Chef permanent du Civil Service (Head of the Civil Service)¹⁰³, et à ce titre il est le premier conseiller du premier ministre. En ce qui concerne les décisions les plus importantes de caractère général ou personnel, prises en relation avec l'administration publique, le Secrétaire Permanent de la Trésorerie reçoit un traitement supérieur de 500 livres sterling à celui du Secrétaire Permanent de l'un quelconque des autres ministères et ce, pour mettre en relief sa qualité de Chef du Civil Service. C'est un fonctionnaire professionnel dont la situation est parfaitement indépendante des changements du cabinet. Le poste de Head of the Civil Service est toujours occupé par le membre le plus éminent des services publics; il n'est pas nécessairement choisi dans l'effectif de la Trésorerie.

En ce qui concerne la nomination des secrétaires permanents des autres ministères, on suit le même principe, c'est-à-dire qu'ils sont nommés parmi les meilleurs de tout l'effectif du civil Service, peu importe qu'ils appartiennent ou non à ce même ministère.

Ce principe vaut également en ce qui concerne la nomination des autres secrétaires permanents.

Dans les Etats continentaux qui ont adopté le système parlementaire anglais, sans en avoir transporté le sol qui l'avait produit, le système de cabinet a évolué de telle manière que chaque ministre a le même rang. Par conséquent, le ministre des finances est lui-même un égal des autres

¹⁰²) Voir Royal Commission on the Civil Service (1929). Introductory Memoranda relating to the Civil Service. Submitted by the Treasury. London, H. M. Stationary Office, 1930, p. 23.

¹⁰³) Le titre „Head of His Majesty's Civil Service” fut accordé, au Permanent Secretary of the Treasury par un Treasury Minute de l'année 1867. Voir N. E. Mustoe. The Law and Organisation of the British Civil Service. London, Pitman, 1932, P. 32.

et le président du conseil est *primus inter pares*. Dans cette situation, la création d'un organe ayant la charge de la General Administration et l'attribution de la direction de cet organe au président du conseil, ce qui impliquerait l'octroi d'une position juridique supérieure à celui-ci, se heurterait à des difficultés constitutionnelles. En Angleterre, du fait que le président du conseil est en rapports institutionnels avec la Trésorerie, il n'était pas nécessaire de créer un Bureau d'Administration Générale: en effet, ce rôle est joué par la Trésorerie. Ainsi, l'influence effective de la Trésorerie, du chef de la „bourse” (purse) jouant partout, a été encore accrue continuellement par l'influence politique du président du conseil et grâce à ce fait on réussit à résoudre la difficulté à laquelle les parlements et les cabinets du conseil n'ont pu jusqu'ici trouver de solution.

La fonction de Bureau of General Administration est exercée par l'*Establishments Department of Treasury*. Il a été fondé en 1919. Le département a été créé pour la raison que la décharge effective de la partie des fonctions de la Trésorerie s'occupant de l'amélioration du mécanisme gouvernemental exige des efforts concentrés et l'attention totale et entière d'un personnel spécialement choisi dans ce but¹⁰⁴).

En ce qui concerne le contrôle général, la Trésorerie a le pouvoir de prendre des mesures pour contrôler la marche du Civil Service. Elle s'occupe de la classification, de la rémunération et des autres conditions de service des fonctionnaires. Dans la sphère de contrôle du personnel, la situation constitutionnelle est que le Ministre qui a la charge d'un département est responsable envers le parlement en ce qui concerne la direction effective du personnel de ce ministère. La Trésorerie, de son côté, ne s'ingère pas dans les questions intéressant les fonctionnaires à titre individuel et si elle agit ainsi, c'est pour ne pas affaiblir le contrôle exercé par les autorités ministérielles responsables. Toutefois, de temps à autre, elle prend des dispositions de caractère général en ce qui concerne les sujets touchant l'organisation générale des départements où un écart avec les usages pourrait avoir des inconvénients et des suites malheureuses¹⁰⁵).

Les „establishments questions” constituent une partie importante et considérable du ressort de la Trésorerie.

Les tâches administratives de la Trésorerie (Treasury) peuvent, suivant leur objet, se répartir sous les titres suivants: Finances, dépenses d'approvisionnement, questions des appointements. Les finances renferment l'étude des questions fiscales et économiques, y compris la dette, emprunts, transactions de banque, finance internationale, finances parlementaires (soumission du projet de budget, procédure); rentrent ici également les problèmes de l'imposition pour lesquels les *Offices des Revenus intérieurs* (Board of Inland Revenue) et des Douanes & Taxes sont responsables.

Les dépenses d'approvisionnement (Supply expenditure) peuvent être établies comme celles destinées à couvrir les dépenses de tous les servi-

¹⁰⁴) Royal Commission on the Civil Service (1929). Minutes of Evidence First Day. 11th November, 1929/5.

¹⁰⁵) Ibidem. (15).

ces gouvernementaux, sauf celles rentrant parmi les questions de finances et d'appointements, par exemple: indemnités de logement, dépenses pour services (autres que personnelles).

Les questions d'appointements (Establishment questions) concernent en général l'organisation et le mécanisme du service public et renferment les questions du personnel (nombre, classement et grades, taux de rémunération) et la réglementation du service public.

La répartition des tâches par sections dans la Trésorerie est la suivante:

Finances (Finance).

1-ère section — Finances intérieures, dette intérieure, emprunts, banques, monnaie et frappe, recettes, procédures financières parlementaires (sont attachés à cette section les Officiers des Comptes de la Trésorerie qui servent de conseillers dans les questions concernant les principes et méthodes de calculer).

2-ème section — Finances étrangères, y compris les dettes étrangères, répartitions, monnaies étrangères et coloniales.

Section des renseignements financiers. Enquêtes sur les questions économiques et financières.

Dépenses d'approvisionnement (Supply Expenditure).

3-ème section — Services sociaux, etc. y compris logements, santé publique, travail, pensions, police, transports.

4-ème section — Instruction, Arts et sciences, commerce, agriculture, pêche, etc..

5-ème section — Questions matérielles et police concernant la marine, l'armée et les forces aériennes, les services extérieurs, dominions et colonies, etc...

Questions des appointements (Establishment questions).

6-ème section — Retraites-vieillesse des employés civils, indemnités en cas d'accidents.

7-ème section — Questions générales concernant le service civil, sauf retraites - vieillesse.

8-ème section — Questions personnelles ayant trait à la marine, à l'armée et aux forces aériennes, y compris le personnel civil employé dans ces départements.

9-ème section — Questions de traitement concernant les P. T. T., Imprimerie de bureau des travaux; services effectués par ces départements, (sauf les recettes des P. T. T. rentrant dans la 1-ère section) salaires industriels, etc...

10-ème section — Questions de traitements concernant l'Office Colonial, l'Office des Dominions, les Affaires Etrangères (et les services effectués par ces départements), Ministère de l'Intérieur. Département des recettes intérieures, Ministère du Travail, des transports et certains autres départements. Toutes questions se référant aux musées et institutions similaires.

11-ème section — Questions de traitements concernant les Départements s'occupant de l'agriculture et de la santé publique; Ministère du Commerce et certains autres départements. Toutes questions concernant les Départements légaux.

En dehors des diverses sections, il existe les branches suivantes:

1) *Branche des décomptes* (Accounts Branch) qui est une section exécutive des décomptes sous la direction d'un contrôleur aux comptes (Accountant) et un „deputy - Accountant”.

2) *Branche des recherches* (Investigation Branch) qui comporte trois fonctionnaires dirigeant les recherches tendant à la simplification des méthodes et procédés des bureaux et à l'introduction d'appareils et d'inventions simplifiant le travail dans tous les services publics.

3) *Branche du Chief Clerk* qui s'occupe des fonctions du personnel subalterne, de l'enregistrement, des tâches administratives de second ordre et des huissiers ¹⁰⁶).

La Trésorerie anglaise ne possède pas de tâches fonctionnelles, elle ne déploie qu'une activité institutionnelle. Somme le dit un observateur américain: „il serait difficile de surestimer l'importance de ce fait” ¹⁰⁷). Le Trésorerie n'a pas de relations directes avec le public, c'est la tâche des autres départements. Le recouvrement des recettes de l'Etat n'est pas de son ressort, pour cela il existe les Revenus Départements. Elle ne manipule pas les fonds publics, ni la dette publique, pour cela il existe aussi des organismes spéciaux. Elle ne contrôle pas les dépenses, c'est la tâche du Comptroller and Auditor General.

Les contacts de la Trésorie avec les autres ministères s'opèrent par la voie des Departmental Establishments Branches fonctionnant au sein de ces derniers.

A la tête de ces services des autres ministères est placé un fonctionnaire de grand mérite qui suit, en rang, immédiatement le Permanent Secretary de son propre département. Sa tâche consiste à assurer, — avec le concours de ses collaborateurs, au nombre desquels se trouve habituellement une femme, — que l'activité du personnel, dans le cadre du Budget, soit le plus économique et le plus efficace possible. Ses attributions comprennent les nominations, affectations et mises à la retraite des fonctionnaires, la définition juste de la valeur des fonctionnaires, l'application de bons systèmes de qualification, influence déterminante exercée sur leur avancement, introduction de méthodes permettant de simplifier le travail, d'économiser le travail, suppression d'activités parallèles, etc...

Ce haut fonctionnaire relève de son propre ministre et c'est à lui seul qu'il est subordonné. Avant de procéder à sa nomination, le ministre compétent doit toutefois obtenir le consentement du ministre des finances. De cette manière, un réseau de liens subtils se développe avec le ministère des finances qui acquiert par là, une influence sous une forme compatible avec les exigences de la responsabilité ministérielle. La position juridique de ce haut fonctionnaire ressemble à la double subordination que nous avons relevée dans l'état - major militaire où par exem-

¹⁰⁶) Voir Treasury. f. 2879/2. 1932.

¹⁰⁷) Willoughby. Op. cit. p. 59.

ple le chef d'état-major d'une division est subordonné au général commandant la division et en même temps au chef de l'état-major général.

L'Establishment Division du ministère des finances qui connaît les problèmes institutionnels de tous les autres ministères avec lesquels elle maintient un contact permanent par l'intermédiaire du directeur de l'Establishment Branch, est en somme le dépositaire des expériences de toute l'administration publique. Ainsi, elle est en mesure de fonctionner comme un Clearing House des problèmes institutionnels, grâce aux expériences d'ordre supérieur qu'elle possède. En conséquence, elle est à même de résoudre des problèmes d'une portée générale et à contribuer au perfectionnement continu du service public.

C'est à l'Establishment Division du Treasury que se trouve également subordonnée la *Civil Service Commission*, appelée à organiser les examens d'admission au service public.

Dans le même ordre d'idées nous devons rappeler les *Whitley - Councils*¹⁰⁸) institués dans le service public également en 1919. Ces commissions, dont le système a été adopté par le service public sur le modèle de l'industrie, sont actuellement des organes officiels chargés d'assurer que par leur intermédiaire, le personnel des services publics puisse toujours et directement traiter avec les représentants du gouvernement, les questions du personnel — et de favoriser par là la possibilité de donner des règlements et des résolutions utiles et pratiques aux problèmes essentiels de la politique du personnel. Ils s'efforcent d'assurer la plus intime coopération entre l'Etat en tant qu'employeur et le corps des fonctionnaires afin d'accroître le rendement des services publics, tout en tenant compte du bien-être de ces employés et afin de lutter contre les abus et généralement afin de réunir l'expérience et les divers points de vue¹⁰⁹).

Leur organisation comporte trois degrés: il y a un Whitley - Council national, composé de 54 membres dont la moitié est nommée par le gouvernement, l'autre moitié élue par le personnel. Il y a des Whitley - Councils départementaux pour chacun des ministères ou d'importantes branches de service. Enfin, il y a les commissions d'action d'arrondissement ou d'office composées également de 50% élue et 50% nommés. La présidence est assurée par le représentant de l'autorité. Les attributions des commissions sont consultatives, mais dans certains cas, aussi délibératives. Le fonctionnement de ces organismes est suivi avec une grande attention et jouit d'une grande confiance, parce que les avantages qu'ils offrent dans le service public sont évidents. En premier lieu, ils établissent des rapports personnels et humains satisfaisants entre l'employeur et les employés. En outre, ils permettent au gouvernement d'être au courant des doléances et des desiderata éventuels du personnel, et au personnel ils offrent le moyen de contribuer par ses propositions, au perfectionnement et à l'amélioration du service public. Ce système, à en juger d'après les expériences faites jusqu'ici, répond tellement aux attentes que, suivant un de ses

¹⁰⁸) Voir Léonard — D. White. *Whitley Councils in the British Civil Service*. Chicago, 1933. XVII. 357.

¹⁰⁹) M. B. Lambie. *The British Civil Service. Voir Report of Wage and Personnel Survey, Personnel Classification Board*. Washington, 1929. 458 p.

observateurs américains: „Le Whitleisme est actuellement l'essai le plus heureux fait par un gouvernement pour connaître les points de vue exprimés par les fonctionnaires sur les problèmes complexes des rapports d'emploi au sein des services publics”.

Au point de vue du rendement de l'administration publique, remarquons que dans le Civil Service anglais, au nombre des divers groupes de fonctionnaires, on distingue l'*Executive Class* de l'*Administrative*. Ces deux derniers sont les plus hauts¹¹⁰). On appelle exécutifs les postes dont la tâche consiste à remplir des fonctions développées et fixées par les lois, les règles et les coutumes, tandis que les postes administratifs sont ceux dont la charge comporte la direction générale, l'établissement des plans et les conseils à donner aux fonctionnaires politiques. Sous l'acception „administrative class” on voit donc que le mot „administrative” est pris exactement dans le même sens que chez Fayol.

L'*Executive class* est de beaucoup la plus nombreuse. L'*Administrative class* ne compte, que 800 membres environ. Ce qui est particulièrement remarquable, c'est que les deux classes sont séparées l'une de l'autre sur toute la ligne de sorte que c'est tout à fait exceptionnellement qu'il arrive que certains fonctionnaires de l'*executive class* soient admis à passer dans l'*administrative class*. Les membres de cette dernière commencent, pour la plupart, leur service dans cette classe même. Les exigences plus élevées qui sont posées à l'*administrative class* jouent donc dès l'entrée en service, par l'instruction préliminaire. Dans chacun des deux corps, on entre par examen d'admission. Dans l'*executive class*, on entre à 18 et 19 ans, avec des diplômes secondaires; dans l'*administrative class*, à 22 et 24 ans, après des études universitaires. La formation de l'*administrative class* a eu lieu pendant la période allant de 1855 à 1876 où on l'appelait „class I. for the higher clerkship”. Le but de l'institution de cette catégorie privilégiée a été d'attirer dans le service public des jeunes gens aux facultés et capacités les plus brillantes, qui devaient être, après leur entrée en service, formés en vue d'occuper les postes les plus hauts. Quant à l'examen d'admission, ce ne sont, pour la plupart, que les diplômés d'Oxford, de Cambridge et de quelques autres universités classiques qui arrivent à le passer avec succès. „Les devoirs sont surtout de former la politique, de reviser les usages existants ou les règles et décisions courantes, de connaître et de diriger les affaires du gouvernement, de coordonner et améliorer le mécanisme gouvernemental et l'administration générale et de contrôler les départements des services publics. Pour exécuter ces tâches, le gouvernement attache une grande importance aux capacités intellectuelles et aux aptitudes personnelles à diriger et à organiser. Ces fonctionnaires supérieurs doivent comprendre les traditions anglaises, les subtilités de distinction, la mise en harmonie des idées, et éviter les questions litigieuses peu concluantes en présence de situations délicates”¹¹¹).

L'*administrative class* est divisée en deux subdivisions: l'une, l'inférieure, est le cadet corps où sont les assistants principaux; l'autre, la supérieure où sont les principaux. La section inférieure compte 400 à 500

¹¹⁰) Lambie. *Ibidem*. p. 417.

¹¹¹) Lambie. *Op. cit.* p. 417.

jeunes fonctionnaires que l'on n'engage que selon le nombre exigé par les besoins. Les femmes sont également admissibles. Les conditions favorables de l'évolution de ces fonctionnaires sont soigneusement assurés: on leur donne à cet effet des missions comportant des responsabilités, on les affecte comme secrétaires auprès de hauts fonctionnaires avec postes dirigeants, ils ont l'occasion d'étudier des documents d'Etat et d'étudier l'ensemble du fonctionnement des divers départements.

Le nombre des principaux s'élève à environ 350 et ceux-ci agissent déjà comme chefs d'importants services administratifs, ou bien sont affectés auprès des titulaires des plus hauts postes, comme le Permanent Secretary ou l'Assistant Secretary.

Les postes des „highest executive offices” sont pourvus par les membres de l'executive class, les postes des highest administrative offices comme: permanent secretaries undersecretaries, senior assistant secretaries directors of establishments, etc. sont pourvus par voie de promotion dans les rangs des principaux.

Le rôle de l'administrative class correspond donc à peu près aux fonctions de l'état-major, mais diffère de ce dernier quant au mode de recrutement et de formation.

Dans le service public, on peut théoriquement distinguer trois systèmes de recrutement: 1) aristocratique, 2) démocratique, 3) bureaucratique. L'administrative class offre l'exemple le plus remarquable du système aristocratique.

§ 33. L'organisation de la fonction administrative du gouvernement dans d'autres pays.

I. France.

En France, le développement des pouvoirs du président du conseil et celui de ses auxiliaires est, depuis la guerre, constamment à l'ordre du jour, mais ce problème n'a pas encore reçu de solution définitive.

Dans la première moitié du XIX-e siècle, à l'époque de la monarchie, le développement de la position juridique du président du conseil était entravé par la prétention du roi „qui consistait à vouloir non seulement régner, mais aussi gouverner”. En effet, pour cela, il fallait que le roi fût le chef immédiat de ses ministres et le directeur de leur activité. Un président du Conseil s'interposant entre le roi et ses ministres ne pouvait que supplanter le roi dans ce rôle du chef du gouvernement et ainsi gouverner à sa place. Alors, les ministères eurent ainsi un président du conseil ou en furent dépourvus suivant que les personnalités politiques qui étaient en scène se trouvaient ou non susceptibles de contraindre le roi à ne pas gouverner”. „En outre, dans la suite, il surgit une autre idée contre la présidence du conseil qui contribua à la maintenir en l'état d'institution contestée. On considéra qu'une présidence du conseil dotée de pouvoirs effectifs de direction était incompatible avec le principe de la responsabilité politique personnelle des ministres. Dans la mesure où les ministres seraient soumis à l'autorité du président du conseil, ils

ne pourraient plus être personnellement responsables”¹¹²). Cette prétention des ministres à la coordination avec le président du conseil, prétention formulée sous prétexte de responsabilité personnelle subsistait toutefois non seulement en France, mais aussi ailleurs alors même que le souverain cessa de gouverner.

Pour ces raisons, l'organisation de la présidence du conseil a toujours été contestée en France, tant en ce qui concerne le rôle de la présidence du conseil, que pour ce qui est des moyens à mettre à sa disposition. On n'a jamais voulu l'admettre franchement, notamment en la faisant reconnaître par la Constitution. Cependant, on ne l'a jamais exclue précaire. Et lorsque la constitution de 1875 fut érigée, c'est en raison de cette qualité contestée qu'on n'y a pas inséré des dispositions concernant la présidence du conseil. Donc, la constitution est muette à ce sujet.

Ce problème a été maintenu à l'ordre du jour pendant et après la guerre parce que depuis les tâches politiques et administratives du président du conseil se sont multipliées à tel point que „la question s'est posée de trouver les moyens pour permettre au président du conseil d'y faire face”. Il était donc nécessaire d'alléger les fonctions politiques du président du conseil, mais il fallait en même temps aussi lui faciliter l'accomplissement des tâches administratives. Quant à l'allègement de sa tâche politique, le président du conseil essaya d'y arriver, soit en ne prenant pas la charge d'un portefeuille, ou en nommant un sous-secrétaire d'Etat avec mission expresse de l'assister dans ses fonctions de président du conseil. Cependant, pour assurer l'accomplissement de ses tâches administratives, il était nécessaire „de doter la présidence du Conseil d'un certain organisme bureaucratique permanent, analogue à celui que possèdent les autres départements ministériels, de façon à assurer ainsi à travers les changements ministériels une certaine continuité dans le travail de préparation de la politique générale du Gouvernement. La Présidence du Conseil comprendrait ainsi: 1) des organes de documentation et d'étude pour renseigner directement le Président du Conseil et lui éviter d'avoir recours pour cela aux services des ministères; 2) des organes de liaison et de coordination entre les divers ministères pour les affaires interministérielles; 3) enfin des organes pour la préparation des décisions rentrant dans la compétence propre du Président du Conseil”¹¹³).

C'est en 1917, sous le ministère Ribot que fut tentée la première expérience en vue de donner à la présidence du Conseil une organisation dont la forme variait sous les divers gouvernements. Il y avait notamment un secrétariat administratif (Ribot), secrétariat général (Painlevé), Sous-secrétariat (Clemenceau), Secrétariat général permanent (Herriot), puis il fut supprimé par Poincaré (1924), tandis que Painlevé lui adjoignit en 1925 „une certaine organisation administrative”. Celle-ci fut de nouveau supprimée par Poincaré en 1926.

En 1932, lorsque M. Tardieu arriva pour la troisième fois au pouvoir, il essaya de résoudre le problème par une autre voie. Comme il ressort

¹¹²) R. Bonnard. La Présidence du Conseil. Revue du Droit Public et de la Science Politique. Paris. 1935. No. 1. p. 77.

¹¹³) Ibidem, p. 80.

de la proposition qu'il soumit à ce sujet au Président de la République, Tardieu entendait organiser le contrôle de l'administration publique *auprès du vice-président du conseil*, solution qui avait, dans la pensée de Tardieu, un objectif de portée générale. Il voulait non seulement doter le président du Conseil d'un organe auxiliaire pour l'accomplissement de sa tâche, mais il voulait du même coup donner une impulsion décisive à la solution du problème de l'administration générale. La proposition qui exprime clairement ses pensées, est conçue en ces termes ¹¹⁴⁾.

„L'extension des attributions de l'Etat, dans des domaines sans cesse plus nombreux et plus variés, a fait apparaître, depuis quelques années, la nécessité de placer sous l'autorité directe de la présidence du conseil un organe permanent de liaison et de coordination de nos grandes administrations publiques.

Cette création correspond, dans l'ordre administratif, à l'institution récemment réalisée dans l'ordre économique et dans l'ordre politique de comités consultatifs comme le conseil national économique, ou de grands services comme l'économie nationale (érigée depuis deux ans en sous-secrétariat d'Etat à la présidence du conseil) ou les services d'Alsace-Lorraine.

Quel que soit le régime de ces institutions nouvelles, quel que soit le département auquel elles se trouvent rattachées, elles constituent, en quelque sorte des dépendances de la présidence du conseil, qui les utilise étroitement et dispose ainsi de moyens d'information et d'action plus étendus.

L'institution d'un contrôle des administrations publiques répond à une préoccupation analogue. Elle doit permettre au vice-président du conseil, — qui dispose à cet effet d'une délégation permanente du président, — de recueillir rapidement, par l'intermédiaire des différents ministres, l'ensemble de documents qui intéressent directement le chef du gouvernement et qui peuvent lui fournir des indications précises sur la marche des divers services.

De ces documents, la plupart sont déjà contenus dans les rapports des corps de contrôle spécialisés. Une centralisation de ces différents rapports auprès de la présidence du conseil apparaît comme particulièrement opportune. Elle doit se révéler d'autant plus efficace que les observations et les critiques contenues dans ces rapports peuvent, par leur généralité même, intéresser ésouvent plusieurs ministères à la fois.

L'interprétation sans cesse croissante de nos grandes administrations publiques, le nombre et la variété des problèmes qui les sollicitent simultanément à des titres divers et parfois opposés exigent en outre le recours presque constant à l'arbitrage d'une autorité forte qui appréciant les points de vue des différents départements, puisse les départager en toute équité.

Cette autorité ne peut être que la présidence du conseil. Le temps lui manque et l'information nécessaire lui fait trop souvent défaut pour qu'elle puisse accomplir cette tâche avec efficacité. Le vice-président du conseil, surtout lorsqu'il détient le portefeuille de la justice, est

¹¹⁴⁾ V. Journal Officiel de la République Française. 3 Mars 1932, No. 53.

mieux placé que quiconque pour exercer le rôle avec l'objectivité et l'indépendance désirables.

L'arbitrage qu'il exerce ainsi, en vertu d'une délégation formelle, ne saurait toutefois porter sur les objets qui relèvent au premier chef de la politique ministérielle de chaque département ou qui requièrent, pour une intervention commune, leur entière unité de vues. C'est ainsi que les questions de défense ou d'économie nationale, qui rentrent d'ailleurs dans les attributions précises des deux sous-secrétaires d'Etat à la présidence du conseil, ne sauraient être examinées par lui qu'à l'occasion des problèmes particuliers qu'elles peuvent faire naître relativement à l'organisation et aux attributions des administrations centrales. C'est, en définitive, les litiges d'ordre administratif qu'il lui incombe de régler.

Mais de telles interventions ne sauraient être seulement des interventions de circonstance. Pour qu'elles puissent s'exercer avec l'autorité et le discernement nécessaires, il importe qu'au plus haut point qu'elles apparaissent comme les résultantes d'un plan méthodiquement élaboré de réorganisation et simplification administratives.

Une doctrine de la fonction publique n'est plus à créer, non plus que l'autorité de l'Etat n'est à restaurer. Mais une meilleure adaptation des cadres à leur tâche, — à une tâche qui évolue sans cesse, — demeure le devoir de chaque génération. Ce travail de révision des moyens et des forces s'accomplit de nos jours avec succès dans les domaines des entreprises privées. Pourquoi l'Etat refuserait-il de s'engager dans la voie délicate mais salutaire de la „rationalisation administrative"? Rationaliser c'est à la fois augmenter le rendement et diminuer les frais. L'étude du meilleur rendement de notre administration s'impose aujourd'hui, avec force. La nécessité d'une réduction de ses frais généraux n'est pas moindre. En maints endroits des organes inutiles ou de doubles emplois peuvent être relevés dont la suppression fournirait des économies et soulagerait le budget. Le présent gouvernement s'est inspiré de cette nécessité le jour même de sa constitution, lorsqu'il a placé sous l'autorité d'un même chef des départements différents, ou qu'il a prévu des transferts de services d'un département ministériel à un autre, toutes mesures que l'expérience, la logique ou l'intérêt du pays lui paraissaient exiger.

A cette rationalisation politique doit correspondre une rationalisation administrative. Elle trouve dans le contrôle des administrations publiques son premier mode d'expression, elle doit lui emprunter ses meilleurs chances de réalisation.

Centralisation, arbitrage, rationalisation, telles nous paraissent être, dans l'ordre de leur importance croissante les tâches essentielles de l'organisme dont nous avons envisagé l'institution. De telles tâches exigent des moyens étendus. Le contreseing du vice-président du conseil sera désormais obligatoire pour les projets de lois ou de règlements d'administration publique comportant une modification à l'organisation des administrations publiques.

L'organe dont nous vous demandons de bien vouloir approuver la création présente l'avantage d'introduire dans nos méthodes administratives plus d'homogénéité et plus de souplesse. Il rend, en outre, moins nécessaire la création de ces commissions interministérielles qui se sont multipliées à l'excès depuis quelques années et dont les travaux poursuivis avec

lenteur n'on que rarement donné naissance à des solutions pratiques et utilisables.

Il ne s'agit point de créer un corps de fonctionnaires nouveaux qui ferait inutilement double emploi avec les corps de contrôle existants, et rendrait nécessaire l'engagement de dépenses nouvelles. Il ne s'agit pas davantage d'instituer un supercontrôle dont le ministère des finances pourrait prendre ombrage, dans la crainte qu'il n'entravât le contrôle à la fois minutieux et serré, qu'il exerce par la voie budgétaire sur l'activité des cadres de notre administration. Le projet de décret qui vous est soumis se borne à prévoir le fonctionnement d'une cellule active, dont les éléments sont prélevés avec mesure sur les effectifs des corps de contrôle actuellement existants et qui pourra contribuer dans l'avenir au meilleur rendement de nos services publics".

Cependant la solution Tardieu ne survécut pas non plus à ce gouvernement. Et la raison de cette incertitude et de ces interruptions éternelles a été l'imprécision de la position du président du conseil lui-même. C'est ce que voulait changer le Président Doumergue en 1934 qui a défini ses visées dans son discours radiodiffusé le 24 septembre 1934 comme suit

„En France, le Chef du gouvernement, qu'on appelle le Président du Conseil, n'est qu'une fiction. Il n'est pas investi d'une autorité spéciale. La Constitution l'ignore et ne fait pas mention de lui; ce qui est un tort. En droit et en fait, il est un ministre comme les autres, ce qui ne lui donne pas une autorité suffisante pour être un arbitre entre ses collègues.

„Y a-t-il des remèdes à tout cela? Oui certes. Je ne vous aurais pas dit le mal, s'il n'y avait pas de remèdes.

„Donnons au gouvernement l'autorité dont il a tant besoin, en attribuant d'abord à son chef, par quelques mots insérés dans la Constitution, la qualité de Premier Ministre qu'il doit avoir" ¹¹⁵⁾.

Donc, le Président Doumergue a, lui aussi, estimé indispensable d'élever la position du président du conseil au-dessus des autres ministres, pour lui assurer par là les possibilités d'action gouvernementale. Dans un discours qu'il a prononcé le 4 octobre 1934, il s'est exprimé à ce sujet dans les termes que voici:

„Vous savez déjà que j'attends d'une Présidence du Conseil bien organisée avec à sa tête un Président reconnu par la Constitution, des possibilités d'action gouvernementale qui n'existent pas aujourd'hui.

Dans mon projet, la Présidence du Conseil doit être dotée de services et d'un personnel sélectionné permanent et, surtout, peu nombreux, détaché des grandes administrations publiques. Grâce à ces services, le Président du Conseil pourra suivre attentivement l'activité de chaque département ministériel et veiller à ce que l'on ne gêne pas l'autre, et qu'initiatives, travaux et efforts soient coordonnés en vue du bien général. A la Présidence du Conseil, en outre des services de la statistique générale et du secrétariat général du Conseil Supérieur de la Défense nationale, sera rattaché le Conseil économique réorganisé".

Comme on sait, le Président Doumergue n'était pas disposé à céder sur sa réclamation visant à l'amendement de la Constitution, ce qui provoqua sa chute, sans qu'il ait pu atteindre son but. „Le ministère Flandin,

¹¹⁵⁾ Bonnard, Op. cit. p. 74.

dont le rôle a été de ayant l'air en apparence de la continuer ¹⁰⁶⁾, assura de nouveau à la présidence du conseil un personnel qui y a été délégué et prit en même temps une mesure positive qui favorisera peut-être la stabilité de la présidence du conseil, il fit installer les bureaux de la présidence du conseil, dans un palais particulier, l'hôtel Matignon. Jusque-là, la présidence du conseil n'ayant pas eu de locaux particuliers, devait toujours s'installer dans le ministère dont le président du conseil détenait le portefeuille.

Cette existence nomade et intermittente, ainsi que la variation perpétuelle de son personnel, empêcha naturellement que la présidence du conseil devint un Bureau of General Administration. Abstraction faite de l'expérience Tardieu dont nous venons de parler, dans le problème de l'organisation de la présidence du conseil, c'est l'aspect politique, la solution du rôle politique du président du conseil qu'on pousse généralement au premier plan. Cette évolution paraît démontrer à l'évidence que le problème ne peut être solutionné sans changement approprié de la position du président du conseil et que pour ce faire, la Constitution devrait être modifiée. Les difficultés auxquelles se heurtent les projets de ce genre montrent que ni le parlement lui-même, ni les ministres parlementaires n'entendent consentir à cette réforme de la position du président du conseil et qu'ils font de leur mieux pour l'empêcher.

II. Italie.

L'organisation de la présidence du conseil n'a pas rencontré autant de difficultés en Italie qu'en France. Dès 1887, Crispi, président du conseil, organisa par voie de décret la Segretaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Mais le fascisme a résolu aussi le problème de la position du président du Conseil en faisant celui-ci Capo del Governo, ayant des pouvoirs extrêmement étendus. Ses attributions s'étendent, en effet, au domaine de toutes les fonctions d'Etat et c'est par là que le chef du gouvernement italien diffère des présidents du conseil de tous les autres Etats. Donc, *en Italie le problème n'est plus de savoir comment on peut créer un Service of General Administration aux pouvoirs super-ministériels, car cet organe existe déjà, c'est le Capo del Governo, mais de savoir comment la Presidenza del Consiglio peut servir au Capo del Governo aux fins de documentation, d'étude et d'exécution, dans l'exercice de son pouvoir supérieur et complet, tâche des plus délicates. Selon les diverses parties des attributions du Capo del Governo, peut différer le cadre que peut remplir auprès de lui la Presidenza del Consiglio* ¹⁰⁷⁾.

L'action politique du Capo del Governo est, de par sa nature même, une action strictement personnelle. Par conséquent sur ce terrain-là, la Presidenza ne peut remplir un autre rôle que celui d'informer et d'exécuter. C'est dans ce circuit que rentrent les rapports du Capo del Governo avec le Grand Consiglio del Fascismo et avec le parlement.

¹⁰⁶⁾ Bonnard, Op. cit. p. 81.

¹⁰⁷⁾ L. Corsini. La presidenza del Consiglio dei Ministri. Milano, Giuffrè 1935, 108 p.

Dans le domaine de l'administration générale, la Presidenza a un rôle beaucoup plus important quant aux rapports du Capo del Governo avec l'appareil administratif. La Presidenza réunit et élabore tous les renseignements que nécessitent les décisions à prendre par le Capo del Governo. Elle exécute la même besogne pour les questions dans lesquelles le Capo del Governo tranche les divergences de vue entre les ministres. Cette fonction de la Presidenza comporte par ailleurs la nécessité de suivre avec une attention continue l'activité de tous les ministères, afin de pouvoir tenir le Capo del Governo constamment au courant des affaires et d'attirer son attention sur les où son intervention paraît souhaitable, chaque fois que la nécessité s'en présente. Elle doit, en même temps, soumettre au Capo del Governo tous les renseignements, tous les documents susceptibles d'éclairer les questions dans lesquelles le Capo del Governo doit prendre position. De même, la Presidenza peut exposer tous les éléments susceptibles d'être utiles au Capo del Governo pour orienter le travail de tous les ministères.

Une attribution importante du Capo del Governo est la direction des problèmes touchant à l'ensemble de l'administration publique, c'est-à-dire la direction de l'administration générale, ce qui comporte la prévoyance, l'organisation, le commandement, la coordination et le contrôle. Cette fonction exige souvent des initiatives émanant de sa propre autorité. Ce groupe de problèmes renferme en premier lieu les questions touchant à la fois l'action de tous les ministres et auxquelles pour cette raison, seul le Capo del Governo est en mesure de donner une direction uniforme, lui seul étant en mesure de concilier les exigences diverses, puisque lui seul a une vision d'ensemble sur les exigences de toutes les catégories de l'administration. Dans cet ordre d'idées se détachent par leur importance le règlement du problème du personnel au point de vue juridique et hiérarchique, la normalisation du matériel utilisé par l'administration, et l'élaboration de toutes les règles juridiques touchant tous les ressorts gouvernementaux ou plusieurs d'entre eux. Ces règles ne peuvent être arrêtées par un des ministres intéressés, mais seulement par l'organe supérieur qui est au-dessus d'eux : Le Capo del Governo. En outre, le Capo del Governo à connaître toutes les questions qui ne peuvent être attribuées au ressort d'un des ministres. Enfin, comme nous l'avons vu, le Capo del Governo a le moyen, s'il le juge nécessaire, de se saisir de toute affaire rentrant dans le ressort de n'importe quel ministère.

Dans toutes ces questions, la tâche de la Presidenza del Consiglio consiste à préparer, par étude, les questions qui se posent, à prendre les mesures conformes aux instructions du Capo del Governo, à contrôler l'exécution des instructions données et à aplanir les controverses pouvant surgir au cours de cette action, respectivement à les soumettre au Chef du Gouvernement.

La presidenza del Consiglio est en même temps le secrétariat du Consiglio dei Ministri. Dans cette qualité, elle a un rôle particulièrement important à remplir en procédant notamment à l'examen préalable de toutes les affaires venant à être soumises à la décision du conseil des ministres, y compris les projets de loi, que la Présidence étudie de près

pour voir s'ils répondent en tout point aux directives politiques générales données par le Capo del Governo.

L'action complexe, aux aspects variés du Capo del Governo rend, en plus, nécessaire des études ininterrompues en vue de perfectionner et de développer systématiquement l'administration publique. Dans cette oeuvre également, l'organe auxiliaire du Capo del Governo est la Presidenza del Consiglio. Mais dans le système du fascisme, comme nous l'avons vu, sont subordonnés au Capo del Governo divers organes nouveaux ou organes ayant existé auparavant, mais jusque-là non subordonnés à lui ; tels sont le Gran Consiglio del Fascismo, Consiglio di Stato, Corte dei Conti, Avocatura Generale dello Stato, Consiglio Nazionale delle Corporazioni e Comitato Corporativo Generale, Stato Maggiore Generale, Commissione Suprema di Difesa e Comitato per la Mobilitazione Civile, Comitato Permanente del Grano, Istituto Generale di Statistica, Reale Accademia d'Italia, il Consiglio Nazionale della Ricerche, l'Opera Nazionale Dopolavoro, etc. Il appartient à la Presidenza d'assister le Capo del Governo dans toutes ses fonctions.

Jusqu'à l'heure actuelle, l'organisation et l'action de la Presidenza del Consiglio ne sont pas systématiquement réglées, seuls certains décrets fractionnels plus anciens constituent la base de son fonctionnement.

Mais il faut tenir compte du fait que dans le régime fasciste, les pouvoirs du Capo del Governo sont beaucoup plus étendus que ceux de n'importe quel autre ministre. Par conséquent, la sphère des attributions de la Presidenza doit être également plus vaste que celle des ministères. L'action de la Presidenza est en partie politique, en partie administrative. Son trait le plus caractéristique est toutefois l'extrême complexité de ses attributions.

Le personnel de la Presidenza n'est pas permanent, mais il est prélevé sur celui des autres branches de service. Ce système peut avoir des avantages, ce que montre le système appliqué dans l'état-major militaire qui affecte ses membres de temps en temps à divers corps de troupe. Mais en revanche, même le fascisme n'a pas pu avoir raison de la résistance des divers ministères qui ne cèdent pas ordinairement de bon coeur leurs meilleurs travailleurs à d'autres services, et quant aux fonctionnaires détachés dans d'autres services, les ministères auxquels ils appartiennent et dont ils attendent leur promotion, n'apprécient et ne récompensent pas comme il faudrait leurs services.

Quoique l'organisation de la Presidenza ne soit pas encore définie et stabilisée, Mussolini est cependant capable de faire face aux devoirs que lui imposent ses pouvoirs de dimensions gigantesques. Cela s'explique par le fait que le Chef du Gouvernement italien est doué de facultés individuelles exceptionnelles et possède, en outre, la science inégalable de l'emploi du temps et de la division du travail. La situation ressemble à ce que nous avons dit plus haut à propos de Napoléon qui n'avait pas besoin d'état-major militaire, institution qui s'est développée à l'époque de ses successeurs, pour accomplir le travail que l'Empereur faisait tout seul. Mussolini également est capable de faire face à lui seul à une tâche tellement gigantesque ; pour continuer cette oeuvre après lui, on aura besoin de tout un état-major civil.

En tout cas, ce rendement ne pourra être réalisé même pas par Mussolini s'il n'avait pas assuré, par la réforme de l'organisme de l'Etat, les conditions préliminaires de la réussite en éliminant l'antagonisme continu du parlement à l'égard de l'extension des pouvoirs du président du conseil, et en mettant fin à l'hostilité des ministres contre la position de chef du président du conseil, où ils voyaient la restriction de leurs propres pouvoirs; enfin, le fascisme a rejeté la prétendue incompatibilité de la responsabilité individuelle des ministres avec la position juridique prééminente du président du conseil.

III. Hongrie.

C'est en 1848 que la Hongrie inaugura le système parlementaire et adopta avec lui le régime du gouvernement ministériel. Le nombre des ministres est fixé par la loi. Chacun des ministres se trouve à la tête d'un ministère. Le président du conseil tantôt dirige un ministère, tantôt non. Dans tous les cas, il est président du conseil des ministres. En cette qualité, il a un prestige effectif, mais juridiquement, il n'est que *primus inter pares*. La Constitution et les lois sont muettes à ce sujet, mais en fait, il s'est développé ici aussi la doctrine de la responsabilité individuelle des ministres et l'on estime qu'il est incompatible avec ce principe de donner au président du conseil une position juridique de supériorité.

Le président du conseil a à sa disposition un organe administratif composé de fonctionnaires professionnels, dont les membres constituent un cadre indépendant, donc ils ne sont pas prélevés sur le personnel des autres ministères. La présidence du conseil, outre qu'elle est le secrétariat du conseil des ministres, ne possède toutefois que des attributions administratives bien restreintes qui se bornent à certaines questions ne pouvant être intégrées dans le ressort d'autres ministères. (Service statistique, Office Central de Statistique, affaires des minorités nationales vivant en Hongrie, etc.). En plus, la présidence du conseil remplit le rôle de cabinet politique du président du conseil, aide le président du conseil dans la direction de la politique générale; à la présidence du conseil appartient aussi le service de presse. Le fait que les présidents du conseil considèrent la présidence du conseil comme l'organe auxiliaire de leurs fonctions politiques, ressort aussi de ce que jusqu'en 1913, à la tête de la présidence du conseil se trouvait un directeur général et depuis lors, un sous-secrétaire d'Etat politique.

Les ministres étant les chefs suprêmes de l'administration publique, la décision des questions touchant l'ensemble de l'administration ou bien simultanément plusieurs ministères, relève du conseil des ministres, quoique certains ministres aient des pouvoirs fractionnels historiquement évolués qui peuvent intéresser d'autres ministres ou même tous les autres ministres. Ainsi le règlement des conditions juridiques des fonctionnaires des services publics de l'Etat, rentre dans les pouvoirs du ministre des finances, en connexion avec le budget. Pour ce qui est des fonctionnaires des autonomies, ces pouvoirs appartiennent au ministre de l'intérieur. Quant à l'instruction complémentaire des fonctionnaires

des services publics, c'est le ministre de l'intérieur qui s'en charge, et pour les fonctionnaires d'Etat, et pour les fonctionnaires des autonomies, etc...

Comme nous l'avons vu dans les autres régimes ministériels parlementaires, le problème de l'administration générale n'a pas reçu de solution systématique. En considérant les quatre-vingt-dix-neuf ans ou presque du fonctionnement du régime de cabinet, l'on peut constater que le conseil des ministres s'est révélé capable d'assurer l'harmonie politique du régime. Mais quant aux problèmes soulevés par l'unité de l'administration, souvent il n'est arrivé à une résolution unanime que dans un sens négatif, c'est-à-dire en laissant certains problèmes irrésolus. Depuis que les dimensions de l'administration se sont accrues, la nécessité de résoudre le problème de l'administration générale en vue d'assurer la rentabilité et l'efficacité de l'administration publique se fit sentir de plus en plus fort. C'est sous la pression de la récente crise économique universelle qu'on s'est efforcé d'aborder ce problème d'une manière systématique. En 1931, le comte Etienne Bethlen, président du conseil, après les expériences de neuf ans de gouvernement, a nommé un commissaire du gouvernement chargé de préparer la rationalisation de l'administration publique. Après une étude approfondie, le commissaire du gouvernement a présenté ses propositions suivant lesquelles la rentabilité et l'efficacité de l'administration ne peuvent être assurées que si la responsabilité des questions touchant à l'ensemble de l'administration est transférée au président du conseil. Et puisque la responsabilité individuelle des ministres n'est pas déclarée dans la loi et que le principe de la responsabilité ministérielle veut assurer qu'il n'y ait pas d'affaires dont aucun des ministres ne puisse être rendu individuellement responsable, le commissaire du gouvernement a proposé, pour résoudre le problème constitutionnel, que la responsabilité des problèmes concernant l'administration générale soit assumée par le président du conseil. A cet effet, il n'était même pas besoin de changer une loi positive, mais seulement de modifier une pratique constitutionnelle. Le président du conseil ne serait responsable que des questions institutionnelles, et les ministres, des questions fonctionnelles.

L'aversion des ministres et du parlement à l'égard de cette solution s'est manifestée, naturellement, aussi en Hongrie. Peu après la présentation des projets du commissaire du gouvernement, deux changements de gouvernement eurent lieu. La proposition n'a pas été adoptée et le problème du Service of General Administration n'a pas reçu de solution depuis.

IV. Allemagne.

Le chef suprême de l'administration est le Führer und Reichskanzler, donc chef d'Etat et chef du Gouvernement. L'unité dans la direction de l'administration est assurée en partie par la personne du Führer und Reichskanzler, en partie par les délibérations communes du gouvernement du Reich (Führerrat), ainsi que par „les pouvoirs particuliers du ministre de l'intérieur, comme ministre de la Constitution et de l'organisation” comme le dit le Rapport allemand. Pour assurer l'unité dans l'action

institutionnelle, plusieurs organes ont, — comme nous l'avons vu (§ 25. II) des pouvoirs partiels. Les pouvoirs du ministre de l'intérieur pour assurer l'unité de l'administration sont prévus par la loi qui transféra les droits souverains des pays au Reich et réalisa par là le Reich unifié. (Gesetz über den Neuaufbau des Reichs, vom 30 Januar 1934 — Loi sur la reconstruction du Reich, du 30 janvier 1934). Cette loi déclare que les règles juridiques et dispositions nécessaires à l'application de la loi seront émises par le ministre de l'intérieur. Par la voie du droit du budget, le ministre des finances du Reich a une position juridique renforcée. On doit tenir compte par ailleurs des pouvoirs du Reichssparkommissar (Commissaire aux Economies Du Reich) qui furent maintenus et transférés à la section présidentielle de la Cour des Comptes du Reich. (Deutsches Gesetz über die Aenderung der Reichshaushaltsordnung vom 13 Dezember 1933). Ce sont les attributions de ce dernier organe qui servent le mieux l'intensification de la rentabilité et de l'efficacité de l'administration publique.

Auprès du Führer und Reichskanzler fonctionnent deux bureaux conformément à sa double qualité de chef d'Etat et chef du gouvernement. Chacun des deux bureaux est dirigé par un secrétaire d'Etat. La *Präsidentalkanzlei* (Chancellerie présidentielle) a la charge du travail afférant aux fonctions du chef de l'Etat. La *Reichskanzlei* (Chancellerie du Reich) assiste le Führer en sa qualité de chancelier du Reich, dans ses attributions résultant de sa qualité de chef du gouvernement.

Le problème du Service of General Administration dans l'administration allemande n'est pas actuellement un problème de premier plan, ce qui ne veut pas dire que ce problème puisse être considéré d'ores et déjà comme résolu.

V. Pologne.

La Pologne se trouve dans une situation particulière du fait qu'après avoir été partagée entre trois grandes puissances, elle a recouvré en 1918 son unité et son indépendance nationale. Elle s'est trouvée en face d'une grande tâche: organiser à nouveau un Etat comptant 30 millions d'âmes. Quoiqu'il y eût aussi des données constances résultant des anciennes traditions, il existait d'autre part des possibilités que seule une situation pareillement exceptionnelle pouvait offrir.

L'oeuvre est encore en cours. Comme nous l'avons vu, la Constitution polonaise elle-même a subi entremis plusieurs modifications. En vue de réorganiser l'administration publique, une commission a été créée auprès de la présidence du conseil (Commission pour la Réforme de l'Administration). Celle-ci a présenté au V-e Congrès International des Sciences Administratives un Rapport remarquable sur „l'organisation intérieure des autorités administratives centrales”. Dans ce rapport, elle fait aussi une proposition au sujet de la réorganisation de la position du président du Conseil des Ministres, mais elle conclut que „il faut constater que la concentration à la présidence du conseil des affaires relatives au personnel, ainsi que de la surveillance et de l'initiative dans les affaires concernant l'organisation de l'administration, est déjà un fait accompli”. Donc, dans les attributions du président du conseil se trouvent réunis d'importants

éléments de l'administration générale. Tenant compte de ce fait, le projet définit les pouvoirs du président du conseil de la manière suivante:

„La tâche essentielle à accomplir par le président du conseil des ministres en tant que chef du Gouvernement consiste en:

1) la fixation du programme du Gouvernement au sein du Conseil de Cabinet;

2) la surveillance sur l'exécution de ce programme.

En outre, au Président du Conseil des Ministres incombent certaines charges découlant de son caractère de Président du Conseil des Ministres ainsi que les fonctions basées sur des dispositions légales spéciales.

Par conséquent, l'activité de la Présidence du Conseil des Ministres, en tant qu'organe de travail du Premier Ministre, doit comprendre:

A) L'élaboration du programme du Gouvernement et les décisions respectives ayant été prises par le Gouvernement, la surveillance sur l'exécution de ce programme et sur la conformité, avec le programme du Gouvernement, des programmes des ressorts et des voyvodies.

B) La communication au Président du Conseil des éléments nécessaires pour les décisions à prendre dans les limites de sa compétence, en tant que Chef du Gouvernement, en tant que Président du Conseil, ainsi que dans les questions basées sur des dispositions légales spéciales”.

Le projet spécifie la surveillance sur l'exécution du programme ainsi qu'il suit:

„La surveillance sur l'exécution du programme établi exige la réunion, dans les mains du Président du Conseil, de tous les fils d'organisation qui décident de la Direction et des méthodes des travaux de l'administration. Ce sont:

- a) La direction générale des travaux législatifs des ministres et la surveillance sur ces travaux.
- b) La surveillance sur l'organisation de l'administration tout entière et l'initiative dans ce domaine.
- c) La gestion générale des affaires relatives au personnel et la surveillance sur ces affaires.
- d) La politique budgétaire.

Dans ces pouvoirs, on trouve réunis les importants éléments de l'administration générale en si grand nombre, que dans aucun autre pays parlementaire, le Président du Conseil n'a pu encore le faire. Ce que le Rapport expose sous le titre „La surveillance sur l'organisation de l'administration tout entière et l'initiative dans ce domaine”, montre que l'on recherche la solution par la méthode des recherches du „one best way”, c'est-à-dire en tenant compte des exigences de l'administration de l'Etat post-industriel:

„L'organisation des branches distinctes de l'administration ne saurait être traitée comme une question intérieure des ressorts, dépendant exclusivement du libre arbitre de chaque ministre particulier. La surveillance générale sur l'organisation et l'initiative dans le domaine de l'organisation et de méthodes de travail de l'administration entière, doit être réservée au Président du Conseil des Ministres et cela pour les raisons suivantes:

De l'organisation et des méthodes de travail dans l'administration dépend le résultat définitif de son activité dont le Président du Conseil est solidairement responsable avec les autres ministres.

De l'organisation et des méthodes de travail dans l'administration dépend le montant des frais de l'entretien de celle-ci, lesquels frais, constituent la partie la plus onéreuse du budget de l'Etat, et dont le Président du Conseil des Ministres, en tant que chef du gouvernement et de l'administration tout entière assume, en premier lieu, la responsabilité.

L'initiative dans les questions d'organisation doit être prise avec une grande circonspection et rester conséquente en ce qui concerne la ligne d'évolution une fois fixée. L'organisation de l'appareil administratif ne saurait être un conglomérat des différents systèmes et ne saurait être sujette à des changements fréquents. C'est pourquoi elle ne saurait dépendre exclusivement de l'initiative du ministre actuellement au pouvoir, non plus que des points de vue régnant dans les bureaux ministériels disposés, de par la nature des choses, à un certain particularisme dans l'appréciation de ces problèmes.

Or, l'initiative dans les questions d'organisation doit émaner d'un seul centre organisateur, veillant sur l'organisation de l'administration publique toute entière. Ce centre organisateur doit être subordonné directement au Président du Conseil des Ministres, par conséquent doit se trouver à la Présidence du Conseil des Ministres¹¹⁸.

Cette précision dans la fixation des buts à atteindre se heurte toutefois en Pologne aussi à diverses difficultés provenant de la résistance pratique, cependant, auprès de la présidence du conseil fonctionne un bureau pour la rationalisation de l'administration. Son Directeur, M. Vladimir Hubner, dans son rapport préparé pour le présent VI-e Congrès de Varsovie sous le titre „De la nécessité de concentrer les affaires touchant le personnel et l'organisation à la Présidence du Conseil des Ministres”, affirme aussi la nécessité non seulement de concentrer les problèmes d'organisation touchant le personnel, dans la main de la présidence du conseil, mais encore d'opérer une concentration analogue au sein des divers ministères.

Cela montre que la Pologne est un des Etats continentaux où le problème du Bureau of General Administratif, nettement formulé, se trouve au premier plan et qu'une partie considérable de ce problème est dès maintenant réalisée.

VI. Union Soviétique.

Nous avons déjà indiqué qu'au point de vue administratif, l'Union Soviétique constitue un exemple instructif et ce, pour trois raisons:

- a) parce qu'elle est le plus vaste Etat du monde;
- b) parce qu'elle a fait de toute la production économique une tâche administrative;
- c) parce qu'elle entend, en général, marcher sur des voies nouvelles.

En ce qui concerne le problème du Chief Executive, deux solutions nouvelles appliquées dans l'U. R. S. S. méritent l'attention, parce qu'elles portent sur des domaines où jusqu'ici des expériences n'ont pas pu être faites. L'une, est la réalisation du planning dans le domaine total de l'ac-

tion d'Etat embrassant aussi la production. L'organe de cet oeuvre est le Gosplan. L'autre innovation comporte le contrôle de tout l'appareil administratif au point de vue *efficiency*. C'est à quoi sert la Commission de Contrôle Soviétique.

Le Gosplan. Son origine remonte à l'ordre qui a été donné d'élaborer un plan d'électrification de toute l'Union Soviétique. Au cours des travaux, on s'est rendu compte que, dans un pays où tous les moyens de production sont collectivisés, la réalisation d'une tâche particulière ne peut être détachée des corrélations économiques, mais il est nécessaire d'avoir un plan d'ensemble destiné à la direction de toute la vie économique. C'est ainsi qu'est né le premier plan quinquennal (1928 — 1932) et c'est pourquoi l'élaboration de ce plan ne put être achevée avant 1928. A présent, on avance déjà vers la fin du deuxième plan quinquennal (1933 — 1937) qui devra toujours être suivi de nouveaux plans tout comme il faut établir un budget d'Etat pour chaque année. Ce système signifie donc la solution institutionnelle dans la fonction gouvernementale, du premier postulat de la General Administration, c'est-à-dire de la Prévoyance et du Planning et ce, sous la responsabilité directe du Chef du Gouvernement. Sur la base des expériences de près de dix ans, au début de 1935, le Gosplan a été réorganisé.

Le Gosplan est subordonné directement au conseil des commissaires du peuple. Son président est également un des présidents adjoints du conseil des commissaires du peuple qui participe régulièrement aux séances de ce conseil. Son action s'étend, ainsi que cela ressort de son organisation, non seulement à la vie économique, mais à tous les domaines de l'activité de l'Etat (enseignement public, armée, justice, etc.). Sa mission consiste à définir, pour chaque unité économique (organe producteur ou distributeur) et pour chaque autre autorité ou organe officiel, la tâche à accomplir dans un an ou dans cinq ans, en leur fixant exactement le but à atteindre, l'objectif à réaliser. Les efforts du Gosplan visent à ce que cette fixation de buts soit la plus précise, la plus exacte possible et s'approche le mieux de l'optimum. A cette fin, servent les divers services de l'office central de statistique et l'étude régulière des rapports envoyés par les différents organes. Le devoir des organes exécutifs est d'exécuter au terme fixé, avec précision, le programme assigné, et qui est publié dans tout le pays. Les carences font l'objet d'enquêtes et sont punies. La surproduction est récompensée, quoique, vu le niveau élevé des prévisions qui sont de plus en plus précises, il n'y ait que peu de possibilités d'y arriver. Le contrôle est exercé par les divers commissariats du peuple, toutefois, la commission de contrôle soviétique y prend également part: celle-ci contrôle aussi les commissariats du peuple et a déjà contribué par plus d'une proposition au perfectionnement du travail du Gosplan.

Le Gosplan n'établit pas seulement les plans de 5 ans qu'il publie en imprimés, mais encore, sur la base de celui-ci, il élabore toujours avec précision et distribue la tâche annuelle revenant à chaque organe. Il fait un rapport aussi sur les résultats annuels. Le rapport sur l'exécution du premier plan quinquennal a été publié aussi en langue anglaise¹¹⁹, le

¹¹⁹) Summary of the Fulfilment of the First Five-Year Plan for the Development of the National Economy of the U. S. S. R. Published by the State Planning Commission of the U. S. S. R. Moscow, 1933, P. 296.

deuxième plan de 5 ans va paraître également en anglais. Les difficultés des débuts sont déjà surmontées. Après les expériences de huit ans, les conclusions ne sont plus des tâtonnements et on a réussi déjà à avoir une vue d'ensemble sur l'immense domaine de la vie économique et de ses interdépendances enchevêtrées.

Le contrôle soviétique. L'importance de l'exécution est beaucoup plus évidente dans un Etat révolutionnaire que dans des conditions consolidées. Staline exprime cette thèse dans les termes suivants: „Certains croient qu'il suffit que le parti choisisse une direction exacte, en le proclamant au monde, en l'exprimant sous la forme de thèses et de résolutions générales adoptées à l'unanimité, et qu'alors la victoire viendra de soi-même. Naturellement, c'est une erreur, car la victoire ne vient jamais toute seule, le plus souvent, il faut la forcer. Les bonnes résolutions et déclarations ne signifient, au point de vue des buts du parti que le commencement, car elles ne font qu'exprimer le voeu de voir le parti victorieux, mais elles ne comportent pas la victoire elle-même. Si la direction politique exacte est indiquée, c'est du travail d'organisation que dépend tout, même les résultats de la direction politique, son succès ou sa chute¹¹⁹⁾. „La bonne organisation du contrôle de l'exécution est d'une importance décisive dans la lutte contre la bureaucratie. Les résolutions du gouvernement sont-elles exécutées ou sont-elles sabotées par la bureaucratie? Les exécute-t-on exactement ou d'une manière dénaturée? L'appareil d'Etat travaille-t-il efficacement ou est-il une fin en soi? N'y a-t-il pas des différences de niveau injustifiables? Autant de questions auxquelles la réponse ne peut être donnée que moyennant un contrôle bien organisé. Le contrôle organisé comme il faut est comme un projecteur qui éclaire à tout moment l'état du travail du mécanisme et révèle les bureaucrates et les gens inaptes. L'on peut nettement affirmer que nos difficultés et nos déficiences tiennent, neuf fois sur dix, à la bonne organisation du contrôle de l'exécution ou résultent du défaut de celui-ci. Mais pour que le contrôle de l'exécution atteigne son but, il faut qu'il réponde au moins à deux postulats: d'abord, que le contrôle de l'exécution soit systématique, et non pas épisodique; ensuite il faut qu'à la tête du contrôle de l'exécution dans les organisations du parti, dans les organismes soviétiques et économiques, — dans toutes leurs branches, — se trouvent non pas des hommes de seconde classe, mais des hommes ayant une autorité suffisante, les dirigeants des organisations. La bonne organisation du contrôle de l'exécution est particulièrement importante dans les organes centraux, dans les ministères¹²⁰⁾).

A cette fin on a organisé en 1934 une *Commission de Contrôle Soviétique*. Elle compte 40 membres et ses pouvoirs s'étendent au territoire de toute l'Union Soviétique. Elle se divise en sous-commissions et dans les Etats fédéraux, dans les provinces et des rayons, elle a des délégués qui sont complètement indépendants des organes locaux. Au près des organes des unités inférieures au rayon, il n'y a pas de délégués, mais on donne, en cas de besoin, des missions *ad hoc* à cet effet. Le contrôle ne s'étend pas à l'activité totale des divers organes, mais seulement à l'exécution

¹¹⁹⁾ Staline. Bericht über die Arbeit des Zentralkomitees der KPDSU. p. 87.

¹²⁰⁾ Staline. Ibid. P. 96.

des différents ordres et résolutions transmis du centre. Si le conseil des commissaires du peuple ordonne quelque chose, il fixe un délai pour l'exécution et charge la commission de contrôle d'en surveiller l'exécution. Par ses sous-commissions ou délégués, la Commission de contrôle ne se contente pas de demander compte du résultat final lors de l'expiration du délai, mais entretemps également elle examine si tous les préparatifs ont été faits afin que le résultat soit atteint au terme voulu. Le but de son action est de contrôler l'efficacité, contrôle qui s'étend non seulement à la solution de la tâche concrète, mais aussi à tout le mécanisme de l'organe respectif (*operating efficiency*) et au contrôle des facultés des chefs et des subordonnés. La commission rend compte de ses constatations en lieu compétent, mais par ailleurs, elle a le droit d'ordonner, en cas de nécessité, la révocation, la suspension immédiate de l'agent défaillant ou inapte. *Ce nouveau système de contrôle apporte donc la solution en principe du contrôle au point de vue de l'efficacité.*

Au point de vue de l'organisation du contrôle, une importance particulière revient au fait que le président de la commission de contrôle soviétique est le président-adjoint du conseil des commissaires du peuple, qui sont au nombre de quatre, ce qui revient à dire que non seulement il est constamment présent au conseil des commissaires du peuple, mais encore qu'il y possède une position juridique éminente, étant au-dessus des commissaires du peuple (ministres). Lors de la prise de résolutions, il reçoit mandat direct d'en contrôler l'exécution, s'il paraît nécessaire; à son tour, il peut toujours, de son propre gré, rendre compte au conseil de ses expériences et de ses avis. Dans ces conditions, il lui est permis de déployer sans cesse une action stimulatrice en vue de perfectionner l'organisation administrative et son fonctionnement. Pour assurer l'autorité de la commission, la désignation de ses membres est effectuée de telle manière que c'est le comité exécutif du parti communiste, donc l'organe politique le plus important, qui les choisit et les désignations sont confirmées par le conseil des commissaires du peuple et par le Comité exécutif central de l'U. R. S. S.

§ 34. La tendance générale de l'évolution.

Nous avons examiné l'évolution de la position et des pouvoirs du Chief Executive dans différents Etats. Parmi ceux-ci figuraient les Etats les plus grands du continent européen et de l'univers, de même que de petits Etats, des monarchies et des républiques, des Etats unitaires et des Etats fédéraux, des Etats anciens et nouveaux. La tendance, comme nous l'avons vu, est uniforme partout et montre que dans l'Etat post-industriel, en ce qui concerne les fonctions de chef du gouvernement, les fonctions administratives ont rejoint, en importance, les fonctions politiques. Les programmes politiques et les succès politiques dépendent des possibilités administratives, de l'efficacité de l'administration publique. Seulement on ne discerne pas cela partout dans la même mesure. De même, les solutions diffèrent et se trouvent à des degrés divers du développement. Toutefois, les trois grandes puissances qui ont traversé, depuis la guerre mondiale, une révolution aux effets profonds, ont réalisé,

sans exception, le renforcement du pouvoir exécutif, voire, sa superposition aux autres fonctions d'Etat, notamment au pouvoir législatif. Le même problème a été résolu en Angleterre par voie d'évolution et peut être résolu, moyennant le système „strong executive”, dans les Etats-Unis d'Amérique. La question est de savoir si les autres Etats choisiront la voie de l'évolution constitutionnelle ou la voie de la révolution.

Le système du ministère parlementaire a supplanté le régime de la monarchie absolue. Seulement les conditions dans lesquelles le système de cabinet s'avérait utilisable et comportait même un progrès par rapport au régime des monarchies absolues précédentes, ont essentiellement changé par suite de la révolution industrielle et de l'accroissement de la population qui se produisit par la suite. Tout le changement travailla à l'avantage de l'exécutif. Grâce au progrès de la technique et au développement du capitalisme, les unités d'organisation furent agrandies. Les dimensions de l'appareil administratif se sont accrues dans des proportions énormes et l'augmentation quantitative fit naître à l'égard de l'oeuvre de direction, des exigences qualitatives nouvelles. Sans organisation, les vastes dimensions ne peuvent ni naître, ni subsister. Mais l'organisation étant l'intégration de personnes et de moyens matériels, ne peut se passer de direction, de chef. Par conséquent, le problème de l'organisation équivaut à l'apparition du problème du chef. Une vieille expérience en fait d'organisation est que l'individu sait agir et commander, mais pas la collectivité. Tant que le chef d'Etat non seulement régnait, mais aussi gouvernait, le pouvoir exécutif de l'Etat se trouvait dans les mains d'un individu. Cet état de choses a été modifié dans la première moitié du XIX-e siècle, par le système du cabinet parlementaire de manière à confier l'action gouvernementale à une collectivité: le gouvernement. Cela était le corollaire du passage de l'absolutisme individuel à la démocratie constitutionnelle. Or, la transformation de l'Etat à la suite de la révolution industrielle commande impérieusement le retour, dans l'action gouvernementale, à l'individu, au lieu de la collectivité. Cela n'est incompatible ni avec la démocratie constitutionnelle, ni avec le parlementarisme. Ce qui est incompatible, ce sont les dimensions actuelles de l'administration et le gouvernement collectif. La rentabilité et le rendement de l'administration dépendent de la solution du problème de la General Administration, de la solution des fonctions institutionnelles. Et quant à la General Administration, c'est le Chief Executive qui en doit assumer la responsabilité, ce qui le place au-dessus de ses collègues, les ministres. Le système du cabinet doit être, par conséquent, réformé de telle manière que le chef du gouvernement ne soit plus *primus inter pares*, et que le chef de service of General Administration soit son remplaçant.

L'autre argument essentiel qui jusqu'ici a plutôt échappé à l'attention, c'est qu'un personnel professionnel et spécialisé, — ce que l'administration a dû pourtant adopter sur toute la ligne, — ne peut déployer pleinement ses capacités que sous une direction techniquement supérieure. Dans un personnel techniquement formé, „l'operating efficiency” présuppose un chef ayant des capacités techniques, un chef supérieur sur toute la ligne. C'est ce que l'on voit dans l'armée, où le chef de l'état-major est le général le plus distingué de toute l'armée. En cas de guerre, il est soit lui-même le généralissime, soit, si le chef d'Etat prend le haut

commandement, il occupe la seconde place, mais alors même, c'est lui qui assume, quant au fond, la direction de l'armée. L'on voit le même système dans l'Eglise catholique romaine, où le canon 232 du Codex Juris Canonici prévoit que dans le gouvernement de l'Eglise, les cardinaux se trouvant à la tête de l'administration ecclésiastique doivent être „viri... doctrina, pietate ac rerum agendum prudentia egregie praestantes”. Or, dans le choix des membres du gouvernement, le système de cabinet donne sciemment la priorité aux points de vue politiques. Chez les ministres, la connaissance technique administrative peut faire complètement défaut et même s'ils l'ont, vu la fréquence des changements ministériels, il leur est difficile d'acquérir une expérience administrative. Les inconvénients de cet état de choses, se faisaient moins sentir tant que c'était la fonction politique qui revêtait l'importance exclusive ou prépondérante parmi les fonctions ministérielles. Cependant depuis la fin du XIX-e siècle, parallèlement avec l'accroissement du domaine de l'administration publique, s'accroît le rôle des ministres en tant que dirigeants suprêmes de l'appareil administratif et chefs des fonctionnaires professionnels et spécialisés; le Civil Service doit aussi avoir un chef personnel, et ce chef ne peut être qu'un chef intellectuel ayant une autorité supérieure. Dans le Professional service, le chef ne peut être qu'un technicien: le membre le plus éminent du service public, qui dans ce poste doit être permanent. „La discontinuité est l'un des plus grands obstacles à une sage gestion des choses publiques dans une démocratie”¹²¹).

La fonction administrative à remplir par le Chief Executive, dont l'accomplissement signifie en même temps les attributions de son organe auxiliaire, c'est l'accomplissement des activités institutionnelles, ou la General Administration, dont nous avons défini la substance.

La personnification et la direction suprême de la fonction de General Administration doivent être exercées par le Chief Executive et doivent être concentrées dans son organe administratif. (Bureau of General Administration ou état-major civil). Mais au surplus, il est nécessaire que les divers ministres et les chefs des autres grandes unités administratives disposent d'organes spécialistes correspondants, dont les directeurs, — tels les chefs d'état-major des divisions, — doivent avoir les mêmes aptitudes techniques, mais doivent avoir une double subordination, d'une part envers le Directeur of the General Administration du chief executive, d'autre part envers leurs propres chefs.

L'institution de la position juridique de chief executive, respectivement du chef du gouvernement, ainsi que celle des organes de coordination rencontre dans chaque pays, des difficultés. Le Rapport américain (p. 15 et 41) souligne la résistance des départements à l'égard du Bureau of the Budget et fait remarquer que, d'abord, de 1873 à 1875, on ne voulait même pas accepter la Civil Service Commission. Le même fait est relevé dans le Rapport belge et, pour ce qui est de l'Italie, dans le livre de Corsini¹²²), de même que dans le Rapport hongrois. L'histoire poli-

¹²¹) Voir: W. R. Sharp. The Chief Executive and Auxiliary Agencies in the State of Wisconsin. Rapport présenté par la Commission nationale des Etats-Unis d'Amérique, p. 64.

¹²²) Voir Corsini. La presidenza del Consiglio.

tique peut montrer partout de nombreux exemples. De même, partout, on constatait la résistance des parlements, que souligne Corsini.

Si la science politique, sur la base des nombreuses expériences d'une partie des Etats, — que le présent Rapport était appelé à résumer, — arrive à reconnaître la nécessité de la continuation générale de cette évolution organique, l'évolution dans l'autre partie des Etats en sera probablement facilitée. Ce sera là, l'étape décisive pour arriver à ce que l'Etat pré-industriel reçoive une organisation post-industrielle et que dans son administration, au lieu du pur empirisme appliqué jusqu'ici, il passe, sur toute la ligne au „one best way” indiqué par le scientifique management. Par suite du manque de stabilité et de compétence du gouvernement — résultant du système parlementaire, — on assiste, dans les méthodes administratives, à une oscillation, à une alternance de progrès et de régressions. L'aide de l'organisation scientifique et la stabilité assurée par le Service of General Administration permettent le progrès graduel, c'est-à-dire une évolution, où les changements ne doivent se faire que „in melius”.

§ 35. Conclusions.

La science politique appartient aux sciences empiriques. Elle examine et explique les phénomènes et les changements de la vie de l'Etat. Mais les phénomènes de la vie publique sont dus pour la plupart à des causes d'ordre pratique et la science a un rôle relativement réduit à jouer en ce qui concerne l'indication de directions nouvelles. Toutefois, quand elle a à sa disposition un nombre suffisant d'expériences nouvelles qui peuvent être rangées et expliquées selon des points de vue doctrinaux, la science peut rendre de grands services par sa critique, par la systématisation et par la mise au point de l'évolution ultérieure.

Les aménagements politiques qui se sont développés dans la première moitié du XIX-e siècle et sur lesquels se fondait le système scientifique qui prévalut exclusivement jusqu'aux années qui suivirent la guerre mondiale, se sont modifiés successivement, quasi imperceptiblement. Mais pendant la guerre, le nombre et la rapidité des changements se sont fortement accrus et devinrent évidents à chacun. Il devint incontestable par ailleurs que les phénomènes nouveaux ne peuvent être suffisamment expliqués par les anciennes thèses de la science, mais les changements étaient trop difficiles à observer et à étudier pour que la science ait pu les soumettre à un examen approfondi.

Le problème-clef de ces changements, semble-t-il, est la modification de la situation du pouvoir exécutif et notamment l'importance accrue de la position du chef du gouvernement. Le but que s'est proposé l'Institut International des Sciences Administratives en mettant ce sujet à l'ordre du jour du présent Congrès²²⁵) a été de provoquer le travail scientifique et la réunion de la documentation scientifique nécessaire pour que l'on puisse prendre position sur la question de savoir si des points de vue nouveaux peuvent être d'ores et déjà précisés et, dans l'affirmative, de dire quels sont ces points de vue.

La documentation a été réunie en partie par des Rapports nationaux, en partie sur la base des études et recherches personnelles auxquelles le rapporteur général a procédé en Angleterre (1932), en France (1935), en Italie fasciste (1936), dans la Cité du Vatican (1936), dans l'Union Soviétique (1935) et aux Etats-Unis d'Amérique du Nord (1932 - 1933).

Le rapporteur général a pleine conscience de la difficulté de sa tâche.

²²⁵) Voir: Z. Magyary. L'Organisation scientifique du travail dans l'Administration publique. Revue Internationale des Sciences administratives. 1933. No. 4.

La première difficulté consiste dans le fait que le Rapport s'occupe d'un problème central, touchant aussi la politique d'actualité, donc une question délicate. C'est pourquoi il s'est partout efforcé d'invoquer des faits et des documents de la littérature technique, et de s'abstenir de toute appréciation. Il insiste tout particulièrement sur le fait qu'il n'était dans son intention ni de critiquer des organisations d'Etat déjà existantes, ni de suggérer des conseils à des Etats et à des Gouvernements quant à leurs résolutions futures. Son but était de réunir et de ranger en système les documents et les faits dont l'ensemble montre indubitablement que le problème soumis à l'examen se trouve sans un état de transformation profonde et avancée. Il n'a pas visé à la totalité dans la documentation, ni à multiplier les détails, mais plutôt à la clarification, à la mise au point des grandes lignes, de la voie suivie par l'évolution.

L'autre grande difficulté dans l'élaboration du Rapport a été de résumer en un tableau d'ensemble et d'exprimer en un langage scientifique communément intelligible, des conceptions aussi éloignées et divergentes les unes des autres que le sont les conceptions de l'Europe continentale et celles de l'Amérique, et les idées des Etats capitalistes et celles de l'Union Soviétique. S'il a réussi, dans une mesure quelconque, à résoudre sa tâche, un facteur forcément décisif en fut qu'il a abordé le travail de synthèse sur la base d'expériences vécues, d'études faites sur les lieux mêmes et grâce aux meilleures sources littéraires réunies sur place. En conséquence, le rapporteur général demande à ses lecteurs que si cette synthèse leur paraît, par endroits, trop courageuse ou trop inattendue, ils veuillent bien tenir compte, en formulant leurs critiques ou leurs avis divergeantes, des faits et des documents sur lesquels le Rapport est fondé.

TABLE DES MATIÈRES.

§ 1.	Introduction	5
TITRE PREMIER.		
LA TRANSFORMATION DE L'ETAT.		
§ 2.	L'Etat pré-industriel	5
§ 3.	L'Etat du XIX-e siècle au point de vue juridique	7
§ 4.	La révolution technique	10
§ 5.	Le „scientific management”. Taylor	13
§ 6.	Le manifeste de rationalisation. Hoover	19
§ 7.	La doctrine administrative de Fayol	21
§ 8.	L'accroissement quantitatif des activités de l'Etat	24
§ 9.	Les symptômes de la crise de l'Etat	28
§ 10.	L'Etat post-industriel en formation	33

TITRE II.

TRANSFORMATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.

§ 11.	Les deux sens de la transformation de l'administration publique	35
§ 12.	L'agrandissement quantitatif de l'administration publique	35
§ 13.	La formation d'une bureaucratie permanente	37
§ 14.	Le développement de la bureaucratie sous la monarchie absolue	39
§ 15.	Le développement de la bureaucratie dans l'Etat constitutionnel	43
§ 16.	Le développement du „professionnel civil service” en Angleterre et aux Etats-Unis d'Amérique	45
§ 17.	Le développement d'après-guerre en Italie et en Allemagne	50
§ 18.	Le développement dans l'Union Soviétique	50
§ 19.	L'élargissement des cadres du service public par les nouvelles Constitutions de l'Autriche et de la Pologne	56
§ 20.	Le rôle du „parti unique”	57
§ 21.	Prédominance des traits pré-industriels dans le service public sur le continent européen	60
§ 22.	Développement du type post-industriel dans les Etats anglo-saxons	61

TITRE III.

LE CHEF DU GOUVERNEMENT ET SES ORGANES AUXILIAIRES.

§ 23.	Les deux fonctions du gouvernement	73
§ 24.	La fonction politique du gouvernement dans les Etats parlementaires:	73
	I. Etats-Unis d'Amérique	73
	II. France	74

	III. Belgique	78
	IV. Suisse	82
§	25. La fonction politique du gouvernement dans les Etats autoritaires:	84
	I. Italie	84
	II. Allemagne	89
	III. Union Soviétique	92
	IV. Pologne	95
§	26. La fonction administrative du gouvernement	98
§	27. La doctrine administrative dans l'Etat:	99
	I. Fayol	99
	II. Willoughby	103
§	28. Le „Bureau of General Administration” et ses attributions	106
§	29. L'Etat-Major de l'armée	111
§	30. Le cabinet du Ministre	118
§	31. Les organes auxiliaires du Chief Executive aux Etats-Unis	119
§	32. Le Treasury anglais comme organe de „general administration”	132
§	33. L'organisation de la fonction administrative du gouvernement dans d'autres pays:	138
	I. France	138
	II. Italie	143
	III. Hongrie	146
	IV. Allemagne	147
	V. Pologne	148
	VI. Union Soviétique	150
§	34. La tendance générale de l'évolution	153
§	35. CONCLUSIONS	157





