

# Note sur le principe du contrôle des organismes d'intérêt public

par Léo MOULIN,  
Professeur au Collège d'Europe (Bruges).

★

Les raisons invoquées pour justifier, en Belgique et ailleurs, « l'organisation du contrôle » financier, budgétaire et administratif de certains organismes d'intérêt public, la « systématisation des procédés de tutelle administrative et financière » à l'égard de ces organismes, pour définir la nature de « leurs rapports avec l'autorité centrale et leurs devoirs à l'égard du pouvoir législatif » (1), peuvent paraître à tout le moins curieuses et, bien souvent, plus que contestables. Elle ne m'ont pas convaincu (2).

1. Soit la multiplicité de ces organismes d'intérêt public, la variété de leurs statuts, la diversité quasiment infinie de leurs fonctions : on sent très bien que, pour les esprits qui voient volontiers la « nature sociale » et la vie économique sous l'aspect d'un jardin à la française, il y a dans ce foisonnement institutionnel quelque chose qui heurte.

Cependant le Rapporteur lui-même déclare (3) que « l'existence de ces établissements correspond aux yeux du gouvernement à une nécessité *sociologique* » (ce qui, je suppose, entend signifier qu'elle répond à un besoin profond de notre société), qu'elle constitue « un phénomène *sociologique* (même remarque) qu'il serait impossible de (...) nier et (...) dangereux de vouloir détruire » (Note de la minorité rédigée par M. Spinoy qui ajoute : « L'utilité et la nécessité de ces organismes ne sont généralement plus contestées »).

Dès 1944, une note de l'Institut belge des sciences administratives constate que leur existence répond à une « *tendance irrépressible* ». En 1949, à la journée d'étude de l'Institut belge des sciences administratives, le professeur Lespès déclare (4) : « Si les organismes parastataux existent et se multiplient, ce n'est pas par le caprice du législateur ou par la fantaisie des administrations centrales, c'est qu'ils répondent à un *besoin profond*. Un fait

de cette ampleur n'est pas le fruit d'une politique arbitraire. » On ne saurait mieux dire.

De son côté, le remarquable rapport rédigé en 1951 par la Commission mixte d'enquête sur le fonctionnement des services de l'État et des institutions paraétatiques (5) écrit : « Les institutions

(1) Expressions extraites de l'exposé des motifs du projet de loi (25 mars 1952) relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public, et du rapport de la commission spéciale (Chambre des Représentants de Belgique — Doc. 25 — 1952-1953 — 20 novembre 1952). Ce rapport de 1952 a été repris intégralement et littéralement, deux ans après, par le rapporteur de la « Commission spéciale (du Sénat) chargée d'examiner le projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public » (Sénat de Belgique. 115 — 1953-1954. 5 janvier 1954). Un article paru sous la signature de M. Max Frank, « Vers un renforcement du contrôle des organismes parastataux en Belgique » (Revue Internationale des Sciences Administratives, no 2, 1952, pp. 384-412), semble avoir fourni le texte des exposés de ces deux rapports. Cf. encore : le rapport fait au nom de la Commission spéciale par M. Parisi (Chambre des représentants, 25, 1952-1953, 20 nov. 1952); 5 février 1953, Projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Sénat de Belgique, Session 1952-1953, n° 159; 2 février 1954. Projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Chambre des Représentants, Session 1953-1954, n° 225; 25 février 1954. Rapport fait au nom de la Commission spéciale par M. Parisi. Chambre des Représentants, Session 1953-1954, no 346; 16 mars 1954. Loi relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Loi adoptée le 5 février 1954, par la Chambre, et le 12 mars 1954, par le Sénat; 18 décembre 1957. Arrêté royal modifiant et complétant, en exécution de la loi du 12 mars 1957 portant certaines dispositions en matière financière, économique et sociale, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

(2) Communication faite au Congrès International de Science Politique (Rome, septembre 1958).

(3) Rapport fait au nom de la Commission spéciale de la Chambre des Représentants, par M. Parisi (Doc. 25, 1952-1953, 20 novembre 1952).

(4) Page 13 du Compte rendu des discussions de la Journée Administrative du 30 avril 1949, organisée par l'Institut belge des sciences administratives. Cf. encore, du même auteur, p. 16 : « ...ils sont le produit spontané de la vie. Ils sont l'expression d'un besoin profond qui devait recevoir satisfaction. Le fait (...) explique et leur foisonnement et surtout leur variété ».

(5) Rapport en date du 22 décembre 1951. Président H. Matton, Secrétaire P. Seeldraeyers. Moniteur belge du 12 mars 1952. Commission créée par la loi du 1<sup>er</sup> juin 1949. Constituée par arrêté en date du 15 mars 1950.



paraétatiques se sont étendues et multipliées sans qu'on puisse le plus souvent y redire quoi que ce soit. » Sur ce point, tout le monde s'accorde donc à trouver heureuses et nécessaires ces formes d'administration décentralisée.

Beaucoup, d'autre part, critiquent l'étendue de l'autonomie (non pas seulement patrimoniale ou technique, mais organique) dont jouissent ces organismes et l'importance de leurs budgets.

Ce dernier reproche, disons-le tout de suite, est sans fondement : en fait, c'est le Législatif et l'Exécutif qui ne cessent d'élargir les avantages sociaux et autres et contribuent ainsi, très directement, à accroître l'importance, énorme il faut l'avouer, des budgets dont disposent les parastataux (6).

Certes, il peut sembler excessif que « les crédits budgétaires gérés par ces organismes (7) ou couvrant leurs dépenses, atteignent, en 1951, près du quart de l'ensemble des crédits figurant au budget des dépenses ordinaires et extraordinaires de l'Etat » ; qu'en outre, certains fassent largement appel au marché des capitaux ; que d'autres soient comptables du produit de cotisations sociales dont le montant annuel a dépassé 19 milliards de francs en 1952 » (8).

De même, lorsque l'exposé des motifs écrit : « Le Parlement (...) n'est pas appelé, la plupart du temps, à approuver les dépenses et les recettes de ces établissements et à contrôler leurs comptes. Dans ces conditions, le budget général et le compte général de l'Etat ne représentent plus, à l'heure actuelle, qu'une partie seulement de la gestion des services publics nationaux », cela aussi peut paraître excessif.

Mais il est tout aussi excessif de voir dans cette façon de faire et d'agir une « nouvelle féodalité » qui réduit ou risque de réduire l'autorité de l'Etat, c'est-à-dire finalement de l'Administration, à une « simple suzeraineté sur des services publics en fait indépendants ». Pour autant que l'on sache, dans aucun cas, cette autonomie n'est née de l'anarchie ; jamais elle ne résulte d'une révolte contre le pouvoir central. Bien au contraire : elle a été créée et accordée par une décision consciente et volontaire de l'Exécutif, qui l'a circonscrite selon les exigences de l'heure et les intérêts en cause. Et les documents relatifs à la loi de 1952 nous disent même pourquoi, en reconnaissant que « le développement de la vie économique (9) appelant l'intervention de l'Etat »

(ce qui est sans doute renverser les rôles, mais passons), il convient de recourir à « une forme d'action plus souple et mieux adaptée des pouvoirs publics à la vie sociale » : d'où la création d'innombrables organismes de tous ordres, répondant à l'immense variété des besoins à satisfaire. De son côté, M. Parisis écrit : « La plupart de ces activités nouvelles — et notamment celles de caractère commercial, financier ou industriel — ne peuvent être remplies de façon satisfaisante en respectant les dispositions légales et réglementaires qui régissent à présent l'organisation administrative. » Enfin, le rapporteur de la minorité, M. Spinoy, précise : « Tout le monde se rend compte du fait que l'Etat est incapable d'organiser des services ayant la souplesse nécessaire des entreprises industrielles, financières. »

Sur ce point également, l'accord est donc unanime ; et le rapporteur de la Commission chargée d'étudier spécialement la notion de contrôle des entreprises publiques, le professeur Fr. Vito, note, dans son rapport général, que « l'entreprise publique peut être définie comme l'organisme opérant sur le plan économique pour l'accomplissement de tâches d'intérêt général, tout en jouissant d'une autonomie de direction lui permettant d'agir comme une entreprise privée », c'est-à-dire en respectant

(6) Il s'ensuit que tout contrôle ne pourra jamais porter en fait que sur les méthodes de gestion et les frais de fonctionnement. A moins que l'Etat désire reprendre d'une main ce qu'il a donné de l'autre...

(7) Tous les organismes visés par la loi sont loin de recevoir des subventions. Dans le cas de la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite, le plus vieux des parastataux belges, dont le professeur Lespès dit (op. cit. p. 13) que, fort bien gérée, elle est « à beaucoup d'égards (un) véritable modèle d'organisation administrative » (ce qui supprime jusqu'à l'argument de la dilapidation des fonds de l'Etat ou de la mauvaise gestion), les rôles sont même inversés. C'est elle qui vient régulièrement au secours de l'Etat. Elle n'en a pas moins été inscrite dans la catégorie D.

(8) Au total, note M. Magain, en 1954 (ECHO de la Bourse, 26 mai 1954), « on peut estimer que les recettes des parastataux équivalent ou dépassent le budget de l'Etat ». De même dans le rapport fait en 1957 au nom de la Commission des Finances, Budget des Voies et Moyens, Session 1957-1958, 28 novembre 1957, p. 9, M. Masquelier attire à nouveau l'attention sur les sommes considérables figurant aux budgets des organismes paraétatiques, et « notamment 46 milliards pour les parastataux de sécurité sociale ; 742 millions pour les œuvres, 1,5 milliard pour les organismes de gestion administrative ; 2 milliards au Fonds des Routes »... « l'importance des sommes manipulées par ces organismes dépasse de loin celles qui figurent au budget propre de l'Etat. Pour 1958, le Trésor interviendra dans le financement des organismes paraétatiques pour plus de 21 milliards ; les cotisations de sécurité sociale se monteront à plus de 34 milliards ».

(9) Il aurait fallu ajouter : et le progrès technique. Cf. le remarquable exposé de M. H. Janne, Administration publique et progrès techniques, Revue de l'Institut de Sociologie Solvay, n° 4, 1948, pp. 551-576.



« la souplesse, l'efficacité et la rapidité de décision qui sont le propre de l'entreprise privée » (10).

Des arguments du même ordre sont avancés par les professeurs W.A. Robson (11), pour la Grande-Bretagne, G. Treves (12), pour l'Italie, et J.E. Hodgetts, pour le Canada (13).

En Allemagne fédérale, pour prévenir le reproche d'une bureaucratie excessive, le Bund va même jusqu'à éviter d'élire (ou de faire élire) exclusivement des fonctionnaires d'Etat dans les Conseils de direction des organismes d'intérêt public, et nomme plutôt des personnalités de l'industrie privée (14).

Que cet esprit de libre entreprise qui, par définition, caractérise l'organisme d'intérêt public — sans quoi il perd une bonne part de sa raison d'être — puisse provoquer certains excès, qui en doute? Que cette autonomie dont on les a pourvus prenne à l'occasion des formes centrifuges très accentuées (surtout lorsque l'autorité de l'Etat se disloque et hésite à s'imposer), comment le nier?

Mais enfin, n'est-ce point pour décharger l'Etat d'un faix pesant que le Législatif a créé ces dizaines d'organismes d'intérêt public avec tout ce que cela implique? Les « déviations », le « désordre », les « excès », étaient faciles à prévoir — et donc à prévenir d'une certaine façon — puisqu'ils étaient inscrits dans la nature des choses : au demeurant, ils sont le prix du service rendu à la communauté et le prix de la liberté. Il importe donc peu que celui-ci soit relativement élevé, à supposer d'ailleurs qu'il le soit. Le rapporteur lui-même écrit qu'il ne faudrait pas que la crainte d'une prolifération des parastataux menât à l'excès contraire en renforçant la centralisation. On ne peut que lui donner raison.

On ne s'explique pas dès lors pourquoi il faut « réintégrer » ce qu'il a été trouvé utile, ou nécessaire, ou même inévitable, *in tempore non suspecto*, de « désintégrer » (15).

Pourquoi « systématiser », c'est-à-dire, qu'on le veuille ou non, centraliser et contrôler au sommet ce qui, par décision du Parlement lui-même, a été créé pour échapper à la centralisation?

Pourquoi ordonner, certains vont jusqu'à proposer : sous la tutelle d'un Commissariat général des personnes publiques parastatales (16), ces formes de prolifération sociale qui correspondent, on ne cesse de le répéter, à une *nécessité profonde* des sociétés occidentales actuelles?

Les décisions de l'Assemblée créant des organismes pourvus d'une autonomie plus ou moins large étaient-elles donc toutes erronées? Si oui, qui nous prouve que la décision inverse tendant à systématiser la tutelle de l'Etat et à accroître les pouvoirs de l'Exécutif (c'est-à-dire, en dernière analyse, de l'Administration) ne l'est pas tout autant? Si non, pourquoi légiférer?

Dégageons nettement le principe de notre critique : nous ne nions ni le principe, ni la nécessité, ni peut-être même l'urgence « d'un statut légal général » (17), d'un statut *cohérent* (18) et d'une « loi organique » (19), d'une « loi d'ensemble sur les organismes parastataux », mais nous n'aimons guère, et à vrai dire nous n'aimons pas, de voir se concrétiser les tendances spontanées de l'administration — si justifiées soient-elles parfois — à tout centraliser et à tout contrôler et surtout à vouloir mettre au pas ce que la vie a créé. Survivance — « résiduelle », dirait peut-être Pareto — de l'espoir mis autrefois en un « socialisme contre l'Etat », passablement proudhonien? Jugement raisonné, éclairé par l'enseignement de notre maître, le professeur Dupréel, à qui nous devons l'essentiel de notre doctrine du pluralisme sociologique (20)? Expérience vécue ou réflexion de « political scientist » (21)? Ou le tout à la fois, un élément épaulant l'autre? Je ne sais. Mais telle est ma réaction

(10) Fr. Vito, Le contrôle de l'entreprise publique (R./E.P./1), p. 4.

(11) The political control of nationalised industries in Britain (R./E.P./2), p. 2.

(12) The control of public enterprise in Italy (R./E.P./3), p. 3.

(13) The control of public enterprise in Canada (R./E.P./5), p. 5.

(14) G. von Eynern. Le Contrôle des entreprises publiques par l'Etat dans la République fédérale allemande (R./E.P./4), p. 7.

(15) Encore, le nombre de ces organismes visés par la loi est-il restreint. Mais on nous dit que tous ceux « dont l'autonomie juridique ne se justifie pas » (depuis quand? et selon quels critères?) doivent s'approprier à « faire retour dans le giron de l'Etat ». Cf. M. Frank, op. cit., pp. 409-410.

(16) Proposition de l'Institut belge des Sciences administratives, op. cit., p. 28.

(17) J. Lespès, op. cit., p. 9.

(18) Intervention du professeur Buttgenbach, à la même journée de l'Institut belge des Sciences administratives, op. cit., p. 23.

(19) Exposé des motifs au projet de loi du 25 mars 1952, op. cit., pp. 2 et 3.

(20) Traité de sociologie générale, Paris, 1948. Le pluralisme sociologique, Fondements scientifiques d'une révision des Institutions, Bruxelles, 1945.

(21) Sur ce qu'un développement librement proliférant a pu donner dans un domaine très particulier, mais aussi très caractéristique, cf. L. Moulin, Aux sources des libertés européennes. Réflexions sur quinze siècles de gouvernement des Religieux, Bruges, 1956 (Les Cahiers de Bruges), pp. 108-109.



devant la plupart des formes de « rationalisation » et de « coordination », fétiches de notre siècle.

Donc, pas de contrôle ? Je viens de dire à l'instant que je n'en niais ni le principe, ni la nécessité, ni même l'urgence, au moins d'une certaine façon. Mais me méfiant, ainsi que je viens de l'exposer, des contrôles mécaniques, exercés sur la base de textes réglementaires, par une Administration centrale, je leur préfère le contrôle exercé par l'opinion publique. Pour y arriver, il faudrait *imposer à tous les organismes d'intérêt public de publier chaque année, sans aucun retard, des comptes exacts, concrets et clairs*, permettant d'établir, selon les règles d'une comptabilité strictement orthodoxe, l'importance des frais de gestion ou de fonctionnement par rapport aux capitaux gérés ou aux fonds distribués (22). En outre, croyant, ou nourrissant l'illusion très cartésienne, qu'il est impossible de bâtir sur des fondements solides si l'on n'a pas pris conscience, tout d'abord, des raisons pour lesquelles le bâtiment précédent s'est révélé inadapté et ruineux, j'aimerais qu'une nouvelle Commission mixte enquêtât pour connaître les causes profondes, politiciennes et autres, de l'anarchie dans laquelle vivent et prolifèrent les parastataux et fit rapport à ce sujet. Ce serait là, à mon avis, le meilleur des contrôles *post factum*, et la meilleure anticipation du contrôle à venir.

2. La notion de contrôle elle-même, déjà si ambiguë dans le langage économique et juridique courant, l'est encore plus dans le domaine des relations de l'Etat avec les organismes en question.

Où s'arrête le contrôle, où commence la tutelle (autorisation, approbation, veto) et quelle est sa nature réelle si elle va jusqu'à pouvoir imposer des décisions concernant les personnes et la conduite des affaires ? « Il semble, dit encore le professeur Lespès (op. cit., p. 19), que le problème essentiel de l'organisation administrative soit moins un problème de distribution hiérarchique des pouvoirs que de coordination et de contrôle des fonctions assurées par des entreprises relativement autonomes. » Sans doute, mais c'est là, selon nous, poser le problème en termes spécifiquement juridiques. En termes de sociologie ou de science politique, qui dit « tutelle » dit « absence d'autonomie ». On dira que « cette tutelle (...) n'est pas encore au point » et qu'« elle n'a pas encore reçu son organisation appropriée ». Il y a gros à parier que cette « orga-

nisation » se soldera par un appesantissement de l'emprise étatique sur des entreprises théoriquement autonomes.

Le professeur Vito, à la page 23 de son rapport, constate : « La définition imprécise du contrôle est le reflet de la conception imprécise de l'entreprise publique. » J'ajouterais volontiers : et plus encore, de l'indécision de l'Exécutif, hésitant entre une mainmise accablante (pour lui), sur l'intégralité du secteur « paraétatique » et des formes de liberté qui remettent en question sa volonté de contrôle.

Il est certain, en effet, qu'il ne suffit pas de nuancer les mesures de contrôle, de les graduer en quatre catégories selon leur intensité, de souhaiter, avec tel rapporteur, qu'il ne soit pas tatillon, avec M. Magain qu'il soit « raisonnable et non tracassier », avec M. Buttgenbach que « l'autonomie légitime soit sauvegardée », pour entièrement échapper aux inconvénients des tutelles d'Etat que l'on voulait à l'origine éviter.

Car parler d'« autonomie de gestion », d'« initiative » et de « responsabilité », quand le ministre a le droit immédiat d'approuver ou d'improver ; quand, dans les conseils d'administration, l'Etat a ses représentants pourvus d'un droit de veto ; quand la loi établit le « double contrôle du département dont chaque organisme relève et du ministre des Finances », le contrôle comptable des « reviseurs désignés conjointement par les ministres intéressés », et enfin, le contrôle de la Cour des Comptes, c'est en fait et de toute évidence couvrir des mots traditionnels une réalité sociologique très différente.

Sans doute, le ou les ministres ne prennent pas de décisions ; mais qui oserait affirmer que la présence de leurs délégués ne modifie pas automatiquement l'optique des conseils d'administration, surtout lorsque ceux-ci sont, comme c'est désormais souvent le cas, fortement politisés ? Et qu'est-ce dès lors ce « droit de tutelle », sinon un droit de direction camouflé ? Il serait d'ailleurs possible de citer des cas fort précis où des interventions directes du ministre ont mis à mal l'autonomie d'organismes appartenant à la catégorie D, c'est-à-dire la catégorie où le contrôle n'est même pas — théoriquement — le plus étroit.

(22) En tenant compte, bien entendu, de la fonction de ces organismes : fonction de contrôle (où le personnel est nécessairement plus abondant), fonction de distribution de fonds, etc.



D'ailleurs les organismes groupés sous la catégorie A ne jouissent pas de l'autonomie de gestion ; le ministre y a droit d'initiative ; les organes directeurs n'y conservent de pouvoirs que si le ministre leur en délègue.

Les organismes classés sous les rubriques A et B ont l'obligation d'établir un projet de budget annuel qui doit être soumis à l'approbation, soit des Chambres, soit du ministre. « Les comptes des organismes repris sous la rubrique A sont établis sous l'autorité du ministre dont les organes relèvent », soumis au contrôle du ministre des Finances, puis à celui de la Cour des Comptes : c'est là, cumulées sur une seule tête, les trois espèces de contrôle dont parle le professeur Vito.

L'article 9, qui concerne les organismes repris sous les rubriques B, C et D, précise au § 2 que « tout commissaire du gouvernement dispose de trois jours francs pour prendre son recours contre l'exécution de toute décision qu'il estime contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général ». On voit combien est large le champ d'application du contrôle. En fait, il est fréquent que le Commissaire arrive à la réunion avec, dans sa serviette, la décision du ministre. Et ce contrôle peut s'étendre (on a vu le cas) jusqu'aux décisions internes desdits organismes (promotions du personnel, traitement, etc.).

Telle est d'ailleurs, semble-t-il, l'intention plus ou moins explicite du Législateur ou de ceux qui l'ont inspiré, car nous voyons le Rapport de la Commission mixte d'enquête sur le fonctionnement des services de l'Etat et des institutions paraétatiques déjà cité (23), demander que les « disparités considérables de régime » (qui opposent les institutions décentralisées et l'administration de l'Etat) soient abolies. Et de préciser : « Ces disparités affectent le statut du personnel, depuis le régime statutaire jusqu'aux rémunérations et aux pensions » (24).

La sagesse voudrait d'ailleurs que plutôt que de lutter pour aligner sur sa propre situation, si tristement et si injustement dévaluée, la situation des parastataux, l'Administration belge luttât pour conquérir le statut, les avantages matériels, le prestige social auxquels elle a droit et que l'Etat moderne devra lui accorder, sous peine de sombrer dans l'impuissance.

De son côté, le Conseil d'Etat, dans l'avis qu'il donne sur la loi de 1952, constate que, les modifica-

tions apportées aux statuts particuliers des organismes en question ayant un caractère impératif, « il s'ensuit désormais que l'assemblée générale de la Banque nationale de Belgique, le conseil général de la Caisse d'Epargne et de Retraite et l'assemblée générale de la Société nationale de crédit à l'industrie n'auront plus le pouvoir de fixer eux-mêmes leurs statuts sur les points réglés par le projet de loi ».

« Il en résulte également qu'est supprimé le droit du comité de direction, ainsi que celui de l'assemblée générale de l'Institut de réescompte et de garantie, à se prononcer sur les modifications qui seraient apportées à son statut en exécution du projet.

» Les modifications aux statuts de ces organismes seront imposées sans que l'assentiment exprès de la partie associée à la puissance publique ait été sollicité. »

Tout cela ne va pas, on s'en doute, sans malmenier fortement l'autonomie, caractère pourtant essentiel des parastataux.

Certes, il faut reconnaître avec le Rapporteur que « les organes directeurs de ces organismes échappent au pouvoir hiérarchique de l'autorité centrale ». Protestation justifiée, s'il en est. Mais à qui la faute ? Dans le même rapport, on reconnaît que, « si le ministre compétent exerce un contrôle plus ou moins étendu sur l'activité de ces institutions (ce qui prouve à tout le moins qu'une possibilité de contrôle existait avant la loi de 1954), force est de constater que les conditions dans lesquelles ce contrôle s'exerce ne lui permettent pas toujours d'intervenir efficacement ». Il serait intéressant de savoir quelles sont ces « conditions » qui s'opposent au bon fonctionnement du contrôle et pourquoi : peut-être y trouverait-on les éléments d'une bonne solution de tutelle.

Quelques paragraphes plus loin, le Rapporteur écrit qu'à l'expérience le veto des commissaires du gouvernement ne s'est pas toujours révélé effi-

(23) Publications légales. Cabinet du Premier Ministre. Moniteur belge, du 12 mars 1952, p. 1739.

(24) Le professeur Lespès, dans l'intervention déjà citée (p. 11), écrit : « ...parfois ces critiques (à l'égard des parastataux) dans les milieux administratifs sont provoquées par un sentiment très mal justifié, souvent d'envie à l'égard des parastataux, de leur administration, du statut de leur personnel, des aïances ou des avantages matériels que celui-ci aurait comparés à ceux dont bénéficiaient les agents de l'Etat... ».



cace (25) : mais, encore une fois, pour quelles raisons ? Incompétence du commissaire, absentéisme, lassitude de fin de carrière prompte aux accommodements, complicité partisane ou, comme le disait un jour un commissaire, fidélité de « soldat conscient et inorganisé » aux directives du ministre ? Mais, dans ces conditions, pourquoi les nouveaux modes de contrôle, d'un contrôle à la fois plus étendu et plus serré, se révéleraient-ils plus efficaces ? Et s'ils le sont, ne sera-ce pas au détriment de l'efficacité — et de l'indispensable autonomie — des organismes d'intérêt public ? Les raisons (bien souvent politiques ou politiciennes) qui ont empêché les ministres d'exercer pleinement leur droit de contrôle sur la gestion des parastataux auront-elles perdu toute leur virulence avec la promulgation de la loi ? Les conseils d'administration, les directions, si profondément politisés, de ces organismes vont-ils renoncer à s'opposer sourdement à la volonté de l'Exécutif lorsque celui-ci n'est pas de leur bord (car nous en sommes là ! Et l'on a raison de parler de « féodalité », mais tort de ne point dire *les causes réelles* de cet état de choses.) Et de son côté, l'Exécutif cessera-t-il d'exercer un contrôle, variant au gré des conjonctures politiques, parce que précisément plus politique que financier ? Ce sont là quelques questions fondamentales auxquelles on peut craindre qu'il ne sera donné d'autres réponses que négatives.

Par ailleurs, on doit se demander avec la minorité de la Commission spéciale du Sénat (rapporteur M. Doutrepoint) dans quelle mesure le contrôle lui-même n'est pas un critère d'ordre mineur pour classer rationnellement les établissements visés par la loi. En fait, il est bien évident que la définition des principes d'organisation (ou de réorganisation) et de fonctionnement des organismes parastataux devrait précéder l'organisation du contrôle. « Le contrôle n'est pas le début, mais bien le terme final. »

En outre, « si le contrôle est nécessaire », dira l'un des commissaires, lors de la discussion de l'article 1<sup>er</sup>, « il faut l'imposer à tous dans la même mesure et dans les mêmes conditions », et le confier au Parlement (26). C'est peut-être pousser un peu loin la logique, mais c'est du moins être logique.

3. *Les raisons du choix* opéré parmi les organismes d'intérêt public (56 seulement sur les 122 recensés) méritent également de retenir notre

attention. La loi belge s'est voulue très empirique (encore que M. Parisis croie pouvoir déceler dans le choix opéré une intention « logique ou scientifique », s'inspirant de la doctrine). M. Frank, dans l'article cité plus haut (27), nous dit les raisons de cet empirisme, à première vue, de bon aloi (28). La première, c'est que « le classement des organismes parastataux (...) suivant leur nature juridique propre (...) aurait eu comme conséquence de faire dépendre les règles de contrôle (...) qui leur seraient applicables, de critères absolument étrangers à leur activité ». La deuxième, c'est qu'en « subordonnant le régime de contrôle applicable aux organismes parastataux visés par le projet de loi, à la nature du statut juridique propre à chacun d'eux », on aurait ouvert la « voie à des discussions et à des contestations sans fin » : les organismes visés s'efforçant soit d'échapper au champ d'application de la loi, soit de démontrer qu'ils appartiennent à une catégorie soumise à des règles de contrôle moins strictes.

Le gouvernement s'est donc refusé, très habilement, à utiliser les définitions et la classification établies par l'Institut belge des sciences administratives. Il s'est contenté d'appliquer le droit de contrôle ministériel, parlementaire et institutionnel à une série d'organismes choisis, nous dit-on, soit parmi les plus importants (29), soit parmi ceux dont l'opinion publique et le Parlement se sont préoccupés. « L'émotion du public devant certains excès d'autonomie et de gestion », ainsi que l'écrit le Rapporteur, est un critère pour le moins curieux

(25) Sur les hésitations de l'Etat à faire usage de ses pouvoirs vis-à-vis de la Banque Nationale, cf. A. Buttgenbach, Services publics, Administrations publiques et Nationalisations, Comptes rendus de la Société d'Economie Politique de Belgique, janvier 1953, n° 217, p. 38. « Quant à l'efficacité du veto d'un commissaire du gouvernement, note l'un des membres de la Commission, il ne faut pas trop y croire: ce veto n'a pas empêché que la Société Nationale des Chemins de Fer Belges compte 63 agents retraités pour 100 agents en service ». Par contre, M. Malderez, secrétaire général du département des Communications (Le Soir du 5 janvier 1957), parle « du peu d'indépendance qui reste pratiquement aux parastataux placés sous la tutelle du département des Communications ».

(26) Rapport de la Commission spéciale, op. cit., p. 22. Conclusion à laquelle aboutit M. Frank, dans son article de la Revue Internationale des Sciences administratives cité plus haut.

(27) Vers un renforcement, op. cit., p. 391.

(28) Pour M. Magain, dans la conférence qu'il a faite à Liège (Echo de la Bourse, 26 mai 1954) : la raison de cet empirisme est claire: « Il n'y a pas de définition du « parastatal » et on ne peut donc en dresser la liste ».

(29) L'exposé laisse entendre que l'importance est mesurée essentiellement au montant des fonds que manipulent ces organismes. Tel a été le cas, de toute évidence, de la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite.



pour qui sait ce que valent les humeurs et les jugements de l'opinion publique (30).

Résultats : la loi ne s'applique ni à tous les organismes d'intérêts public, ni exclusivement à des organismes ayant les caractéristiques des organismes de ce genre. Le choix ne préjuge d'ailleurs nullement « de l'avis formel du gouvernement, ni du statut juridique futur ou actuel des établissements visés, ni de leur vie même ». En fait, il a suivi, dans bien des cas, la ligne de moindre résistance : telle institution s'est sauvée, qui avait la griffe acérée et les réflexes prompts (un des commissaires considère que le projet de loi est courageux « parce que de nombreuses pressions ont été exercées pour le faire échouer »), alors que telle autre, en fait plus puissante, et traditionnellement pourvue d'une autonomie dont il n'est pas d'exemple qu'elle ait fait mauvais usage, bien au contraire, est tombée sous le coup de la loi.

4. Les raisons invoquées dans l'Exposé des motifs ne résistent guère à l'analyse, nous l'avons dit. La loi est censée porter remède à une situation qui était dès l'abord prévisible et qui, dès l'origine, a été considérée comme inévitable ou même souhaitable.

Comment, dès lors, expliquer cette brusque volonté de contrôle qui, déclarée par un gouvernement P.S.C. et critiquée par l'opposition socialiste, a été mise en œuvre par le gouvernement de M. Van Acker, sous une avalanche de critiques P.S.C. ?

L'Etat — mais qu'est-ce que l'Etat, sinon, dans ce cas, une abstraction ? — serait-il mieux armé pour exercer ce contrôle (et particulièrement le contrôle du crédit) qu'il ne l'est pour organiser ses propres services en vue de les rendre souples et efficaces ? Il ne le semble pas. D'une façon générale, les moyens, issus d'extrapolations audacieuses, de mesurer la vie économique — revenu national, épargne nationale, comptabilité nationale, etc. — sont encore à ce point rudimentaires, qu'il est permis de douter que l'Etat soit capable, avant longtemps, de diriger et contrôler la vie économique et sociale d'une nation et de prendre, en connaissance de cause, les décisions exclusivement politiques que sont fatalement les mesures macroéconomiques (31). Et quand bien même il aurait cette capacité dans toute sa plénitude, ce n'est pas sans quelque appréhension que nous la lui verrions utiliser. Avec Calvez (32) (et bien d'autres avant lui),

nous croyons que « les plus grands dangers consistent dans la remise de compétences trop étendues en matière d'investissements à une « centrale » (...) organisée dans cet esprit d'autonomie très poussée qui appartient en général à un organe d'experts ». Comme Bakounine, je crois que « le règne de l'intelligence scientifique », « le gouvernement des savants » serait immanquablement « le gouvernement du mépris », « le plus despotique, le plus arrogant et le plus méprisant de tous les régimes ». Nous n'en sommes pas là, tant s'en faut ; mais tout ce qui risque de nous rapprocher du régime technobureaucratique que souhaitent, souvent inconsciemment, certains coordinateurs du crédit, est inquiétant.

Même remarque à propos du Législatif : il exerce déjà si peu et si mal ses droits de contrôle sur les budgets de l'Etat (entre autres) (33), qu'il est permis de se demander pourquoi (à supposer d'ailleurs que cela soit souhaitable) il serait beaucoup plus apte à contrôler, réellement et efficacement, l'ensemble des organismes d'intérêt public d'un pays, et à fortiori d'en assurer la gestion plus ou moins directe, comme il prétend le faire (34).

(30) Cf. entre beaucoup d'autres travaux, l'article d'A. Sauvy paru dans *Diogène* n° 15, 1956, pp. 20-45, sous le titre : « Influence de l'opinion sur le pouvoir » et surtout, du même auteur : « La nature sociale. Introduction à la psychologie politique », Paris, 1957.

(31) L. Moulin, Les conditions politiques préalables à tout programme économique, *Revue Politique et Parlementaire*, décembre 1956, pp. 392-405.

(32) Le pouvoir d'investir, in *Economie et Humanisme*, sept.-oct. 1958, p. 312.

(33) Cf. à ce propos l'exposé de M. Magain, Le contrôle parlementaire de la politique budgétaire, in *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale*, Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique, Bruxelles, 1957, pp. 57-74, et notamment pp. 71 et sv. Il faut y ajouter les interventions incisives de MM. Doutrepoint (pp. 74 et sv.), Wigny (p. 82) et Vrancken, et les conclusions de M. P. De Visscher : « Le Parlement est-il encore l'organe central de ce contrôle de l'opinion des gouvernants ? » De l'ouvrage collectif paru sous le titre « Aspects du régime parlementaire belge » (Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique, Bruxelles, 1956), les « Réflexions » du professeur Ganshof van der Meersch (pp. 117-144) nous paraissent spécialement pertinentes et courageuses. « L'efficacité de son (Parlement) contrôle budgétaire est devenue illusoire » (p. 130). Diagnostic sévère que vient de confirmer le rapport de M. Leemans, à la Commission des Finances du Sénat, Cf. Sénat, Compte rendu analytique, séance du mercredi 10 décembre 1958, session 1958-1959, réunion du 3 décembre 1958, Doc. n° 23. « Projet de loi autorisant des régularisations, augmentant et réduisant certains crédits ouverts pour l'exercice 1958 et allouant des crédits supplémentaires pour les dépenses se rapportant aux exercices 1957 et antérieurs. »

(34) Il ne semble pas que le Parlement ait jamais tenu compte, par exemple, de l'avis, si nuancé et si modéré, du Centre d'Etudes pour la réforme de l'Etat (Bruxelles, 1957). L'ouvrage de L. Blum, *La réforme gouvernementale*, Paris, 1936, ou, plus près de nous, l'analyse subtile et pénétrante de Jeanne Hersch,



La loi concentre entre les mains de l'Exécutif des pouvoirs de contrôle qui sont d'ailleurs normalement une prérogative du Législatif, « constitutionnellement et logiquement (...) réservée au Parlement », fait remarquer fort justement une note de la minorité. Sociologiquement, il en va autrement : il y a beau jour que l'on sait à quel point le Parlement n'est plus apte à exercer ce genre de pouvoirs.

Il ne faudrait pas en déduire que l'autorité et les pouvoirs de l'Exécutif en seront renforcés pour autant. M. Spinoy estime pour sa part que ce transfert ne créera pas les conditions d'un contrôle plus efficace, et n'accroîtra pas — bien au contraire — le rendement des organismes visés par la loi. Celle-ci, selon lui, contribuera tout au plus à étendre la compétence du « super-ministre qu'est le ministre des Finances » (35), partant, dit encore M. Spinoy, « le pouvoir arbitraire de l'Exécutif » (36). Représentant de la minorité, M. Spinoy reste dans son rôle en parlant ainsi. Mais nous ne sommes pas loin de partager son avis.

Mais qui dit « Exécutif » ou même « ministre des Finances », reste encore dans les abstractions. En réalité, pour nous qui sommes nominalistes (37), ces mots signifient : « bureaux » et « bureaucratie » (38), c'est-à-dire des hommes. Car l'administration des choses est un mythe. Et il n'y a de problèmes que ceux posés par le gouvernement des hommes.

Finalement, c'est, je crois, en termes humains qu'il nous faut traduire la loi de 1954. Elle s'explique et s'éclaire, en grande partie, sinon totalement, par la volonté de l'Administration de remettre de l'ordre, de rationaliser, d'« urbaniser » cet ensemble confus et hétéroclite que constitue, à n'en pas douter, le lot des organismes d'intérêt public. Cette volonté de « systématisation des procédés de tutelle administrative et financière » est aussi irrépressible, aussi profondément inscrite dans la nature des choses, aussi « sociologique », que la création des parastataux elle-même, et que leurs tendances centrifuges à échapper aux mailles du contrôle central. « Impérialisme » (39) au demeurant que ni l'accroissement constant de ses charges ni les difficultés quasiment insurmontables qu'elle éprouve à y faire face, n'arrivent à apaiser (40), et qui est d'autant plus fort, d'autant plus effectif qu'il agit au sein d'un Etat lui-même « déphasé », où toutes les formes de groupes de

pression ont beau jeu et peuvent s'en donner à cœur-joie. Cet « impérialisme » n'arriverait d'ailleurs pas à s'imposer, si les hommes au pouvoir n'y étaient pas eux-mêmes extrêmement favorables : c'est qu'ils voient dans le contrôle des parastataux des possibilités fortement accrues, pour eux de caser leurs fidèles, au risque d'aggraver encore, cela s'est vu, la politisation de ces organismes et donc leur esprit d'indépendance « féodale » à l'égard de l'Ad-

Ideologies et Réalité, Paris, 1956, n'ont guère eu d'influence et ne pouvaient guère en avoir. Même remarque concernant le rapport de la Commission pour l'étude d'après-guerre, élaboré en 1941-1944, sous la présidence de M. Van Zeeland. Cité in: Mirkine-Guetzévitch, Les Constitutions modernes, Paris, 2 vol., 1951, t. I, pp. 53-54. Cf. encore: Grégoire (Marcel), Sur l'efficacité du régime parlementaire, Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique, Bruxelles, 1956. L'importante analyse sociologique de la « Classe politique » et de ses jeux tactiques, que nous fournit l'ouvrage de N. Leites, « Du malaise politique en France », Paris, 1958, peut expliquer, dans une certaine mesure, cette incapacité à se réformer que manifeste le régime parlementaire.

(35) L'Exposé des motifs écrit en effet: « l'élaboration d'un système de contrôle (...) s'impose (...) dans le cadre de la politique financière du gouvernement et de la réalisation de l'équilibre budgétaire » (je souligne). Ce qui expliquerait que, proposée par un gouvernement P.S.C., et critiquée par la minorité socialiste, la loi ait finalement été votée par un gouvernement socialiste.

(36) Non pas tant de l'Exécutif que du Service de l'Administration générale, elle-même surchargée. Cf. R. Urbain, La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique, Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique, Bruxelles, 1958.

(37) L. Moulin, La méthode comparative en science politique, Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle, no 1-2, 1957, pp. 57-71.

(38) Cf. le très joli ouvrage d'A. Sauvy, La bureaucratie, Paris, P.U.F., 1956, et ce chef-d'œuvre d'humour et d'expérience Parkinson's Law or the Pursuit of Progress, par C. Northcote Parkinson, Londres, 1958.

(39) Il n'y a pas que de l'Impérialisme, à en croire M. Spinoy, qui signale que les fonctionnaires de l'Administration y trouvent par surcroît des satisfactions pécuniaires non négligeables. La loi accroît en effet le nombre des « missions nouvelles gratifiées de larges indemnités » (note de la minorité) que devront assumer les fonctionnaires. La chose ne me paraît pas évidente. Je crois en tout cas que les satisfactions d'amour-propre priment très souvent les autres. Aspect du problème « délicat mais important », affirme cependant M. Spinoy.

(40) L'article de M. Franck est caractéristique à cet égard: son auteur écrit fort logiquement d'ailleurs: « comment le Parlement peut-il juger du bien-fondé des subventions figurant au budget de l'Etat en faveur des organismes repris sous les rubriques C et D, si ces demandes ne sont pas appuyées par les comptes de prévision de ces organismes ». Et encore: « Pour pallier cette lacune de la loi, il suffirait d'étendre les dispositions d'ordre budgétaire (...) applicables aux organismes de la catégorie B, à ceux des catégories C et D qui, à un titre quelconque, reçoivent une aide financière du Trésor ». Et pourquoi s'arrêter en si bon chemin? Pourquoi ne pas exiger des organismes qui ne reçoivent pas d'aide financière, qu'ils établissent un compte de prévision? M. Frank ajoute que celui-ci ne devrait pas « nécessairement » (on sait ce que cela veut dire en régime d'Assemblée) être communiqué aux Chambres. Je veux bien: mais il devra être « nécessairement » communiqué au ministre des Finances; et que restera-t-il dès lors de l'autonomie — et de l'efficacité — des personnes publiques parastatales? Encore une cinquantaine seulement (sur 122) est-elle visée par la loi: que sera-ce lorsque le Législateur aura élaboré le « statut organique complet » que prévoit et souhaite M. Frank (pp. 409-410)?



ministration et des ministres des autres partis. Mais il est bon, pensent-ils, d'avoir quelques forteresses qui, en cas de non-participation au gouvernement du pays, permettent d'organiser la résistance partisane.

Tels sont quelques-uns des facteurs, « humains, trop humains », qui poussent certains groupes — des Administrations centrales aux forces syndicales — à vouloir étendre leur contrôle à tout. Principaux bénéficiaires de l'accroissement des pouvoirs et du prestige social qui en résultera, ils en sont les plus fervents partisans.

Revenons au cas de l'Administration. Fût-elle pourvue d'une majuscule, il est évident que son efficacité et son rendement n'en seront pas accrus pour autant (41). Bien au contraire.

Rien en effet ne l'a préparée à répondre à tant d'exigences nouvelles, et notamment à l'accroissement colossal de tâches que lui impose le contrôle des organismes d'intérêt public. Le Rapporteur lui-même qualifie le projet de loi « d'essai » et ajoute : « dès que les services gouvernementaux auront acquis l'expérience nécessaire pour leur tâche délicate et complexe de contrôle, le projet pourra être étendu par le Parlement à d'autres organismes ». C'est reconnaître que cette expérience, ils ne l'ont pas, et c'est aller vite en besogne que de prévoir ce qu'ils feront « dès que... ». De même, M. Parisis note que le développement du contrôle exigera une transformation des méthodes de travail de la Cour des Comptes, le recrutement d'agents spécialisés en comptabilité industrielle, commerciale et bancaire. Tout cela n'est pas pour demain.

D'autre part, le rapport, auquel il faut toujours revenir, de la Commission mixte d'enquête sur le fonctionnement des services de l'Etat dénonce précisément « la multiplicité des organes de contrôle et la superposition de leurs interventions » comme « une cause importante d'un fléchissement progressif de rendement (de l'Administration) et d'un accroissement des dépenses » (*op. cit.*, p. 1719) (42). Il note en outre « le relâchement croissant de la discipline », « le manque d'organisation et de coordination » des bureaux, « le défaut de collaboration entre les divers départements » (*id.*, p. 1718). Il signale en outre ce que « l'ingérence des cabinets ministériels dans les affaires purement administratives », les « multiples interventions politiques » et

le « favoritisme politique » peuvent avoir de « déprimant » — le terme n'est qu'un euphémisme — pour l'esprit d'initiative et le sens des responsabilités des fonctionnaires.

Mêmes conclusions dans le rapport de la Commission d'étude pour la réforme de l'Etat (dite Commission Max-Léo Gérard) : « Le pays doit savoir que l'administration de l'Etat a besoin d'une réforme profonde, œuvre de longue durée (...), elle (l'administration) doit être apolitique (43)... elle ne doit pas être dans l'Etat un instrument de technocratie... Le statut administratif des agents de l'Etat a dégénéré dans une réglementation abondante, confuse et sans fixité » (44).

On comprend, dans ces conditions, que certains esprits éprouvent quelque appréhension à voir une Administration aussi mal en point se charger de réorganiser et de contrôler le vaste secteur des paraétatiques. Dans l'état actuel des choses, il semble plus que probable que pareille décision ne puisse aboutir qu'à cette hypertrophie du pouvoir, forme

(41) Dans la discussion qui a suivi l'exposé de M. Magain, déjà cité (Le contrôle parlementaire, *op. cit.*, pp. 78-79), M. Vrancken, Premier Président de la Cour des Comptes, signale, en 1957, que la loi des comptes pour 1952 et 1953 vient seulement d'être remise à la Cour des Comptes. Raisons de pareils retards: La Cour « ne peut travailler que lorsque l'Administration de la trésorerie et le ministère des Finances lui ont présenté le compte général de l'administration des finances. Mais j'ajouterai que l'administration de la trésorerie ne peut elle-même arrêter définitivement les écritures que lorsque toutes les autres administrations de tous les autres départements lui ont présenté leurs comptes respectifs ». Sur les conséquences de cet état de choses, voir la suite de l'intervention de M. Vrancken, pp. 79-80. Sur l'un des aspects de la multiple et profonde transformation que devrait subir l'Administration, cf. entre autres: G. Ardant, La mesure du rendement des entreprises et des services publics, in La Revue Economique, juillet 1952, pp. 449-491, et la réponse de M. Dessus, pp. 492 et sv. Quant aux chances de l'Administration de s'adapter au rythme de la vie moderne, cf. le charmant article que M. Roger Bodart, académicien et... fonctionnaire, a publié dans Le Soir du 24 septembre 1957, sous le titre: « Une affaire très simple »: « L'administration est lente. Elle l'est même de plus en plus... Un fonctionnaire court parfois. Une affaire, jamais ». Même pessimisme, moins souriant toutefois, in: Grégoire (R.), La fonction publique, Paris, 1954.

(42) De la conférence (Echo de la Bourse, 26.5.1954) de M. Magain, secrétaire général du ministère des Finances: « certaines administrations de l'Etat pourraient utilement s'inspirer des parastataux pour augmenter leur souplesse et donner à leur roulement une allure plus expéditive ».

(43) Sur le « profond malaise » que créent dans les services publics les interventions de plus en plus impératives et de plus en plus partisans des groupes syndicaux et politiques, cf. les très belles pages de M. A. Molitor sous le titre: « L'Administration dans la société belge » in Aspects de la société belge, Bruxelles, 1958, pp. 129-131. Cf. par contre P.M. Gaudemet, Le Civil service britannique, Essai sur le régime de la fonction publique en Grande-Bretagne, Rev. franç. de Science politique, n° 4, oct.-déc. 1954, p. 889.

(44) Moniteur belge, 21 octobre 1954, pp. 7408-7442.



secrète de son impuissance, dont parlait J. Rive-ro (45), avec toutes les conséquences technocratiques qu'implique pareille situation.

Concluons : il est permis de croire, comme l'a fait le Législateur, qu'un minimum d'ordre s'impose dans le maquis (par lui créé) des parastataux.

Il est déjà beaucoup moins évident qu'il faille admettre que la loi chargée de l'introduire ne procède pas d'une vue d'ensemble, n'amorce qu'une réforme partielle, à court-terme et à courte-vue. Et pourquoi partielle ? Parce que — le Rapporteur le reconnaît lui-même — son « élaboration rapide » a été dictée par les nécessités de l'équilibre budgétaire. L'urgence qui en est résultée a dès lors empêché que l'on aborde loyalement les « difficultés considérables » et nombreuses que suscite fatalement l'élaboration d'une loi organique générale, « œuvre de longue haleine excluant toute improvisation ».

Mais il est absolument inadmissible que cette réforme qui fleure l'empirisme et l'improvisation ait précédé la réforme, autrement urgente et nécessaire, nous venons de le voir, de l'Administration et de l'Etat. Or, la seule volonté de contrôler étroitement le fonctionnement et les activités de certains organismes d'intérêt public, manifestée par la loi de 1954, ne correspond pas nécessairement, on s'en doute, ni à un renforcement réel des pouvoirs du Législatif, ni à un accroissement authentique des capacités de contrôle de l'Administration.

Il serait tout aussi erroné d'y voir un sursaut contre « la dilution de l'Etat » dont parle à certain

moment l'un des commissaires (46). L'Etat lutte actuellement, et sans succès, contre des féodalités autrement puissantes et agissantes que celle des organismes d'intérêt public (47). La crise de l'Etat perdure donc. Finalement, il apparaît que le bénéfice le plus tangible de la loi aura été d'accroître considérablement les moyens financiers du ministre des Finances (48). Il n'est pas assuré que ce soit un bien.

(45) « Le pouvoir semble menacé de paralysie dans son exercice, menacé de division dans ses titulaires, menacé d'évanouissement dans son fondement même, par le refus des sujets », in : « L'évolution du pouvoir : hypertrophie ou décadence », Revue de l'Institut de Sociologie Solvay, 1952, n° 2, pp. 166-184.

(46) Cf. également D. Villey, Au secours de l'Etat, in : Revue d'Histoire économique et sociale, n° 4, 1955. M. Debré, Trois caractéristiques du système parlementaire français, Revue française de science politique, 1955, n° 1, pp. 22 et sv. A. Siegfried, De la III<sup>e</sup> à la IV<sup>e</sup> République, Paris, 1956.

(47) Cf. à ce sujet le livre, décisif en la matière, de M. Ganshof van der Meersch, Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des Institutions politiques. Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique, Bruxelles, 1957. « The Political Quarterly », de janv.-mars 1958, vol. 29, n° 1, est entièrement consacré à l'étude des groupes de pression en Grande-Bretagne. Cf. également les subtiles notations du professeur Sartori, au Congrès de Rome : « Pressure Groups or interest groups ? » (R./I.G./4) et surtout l'ouvrage de J. Meynaud, Les groupes de pression, Paris, 1958.

(48) Cf. le rapport de la minorité (socialiste) de la Commission spéciale sénatoriale (5 janvier 1954, op. cit., p. 553 : « ... le dessein du gouvernement est de soumettre les organismes à une surveillance lourde et dispendieuse dans la seule préoccupation d'une centralisation outrancière entre les mains du ministre des Finances qui devient en fait un superministre ». Quelques années plus tard, le rapporteur de la majorité (socialiste-libérale cette fois), M. Masquelier, écrit (op. cit., p. 9) : « Il est... indispensable en vue d'assurer une politique coordonnée des investissements... que l'action (des parastataux) soit strictement contrôlée (sous-entendu : par le ministre des Finances) et que leur politique soit coordonnée avec celle du gouvernement. »

