

Le rôle de l'administration publique dans la réalisation des tâches politiques de l'Etat socialiste

by Zygmunt RYBICKI

Recteur de l'Université de Varsovie,
Président de Comité des Sciences Juridiques
de l'Académie Polonaise des Sciences,
ancien Président de l'Association Polonaise des Sciences Politiques.

★

1. La révolution scientifique et technique et ses conséquences*.

Les années soixante-dix de notre siècle sont souvent définies comme une période amorçant l'époque de la révolution scientifique et technique. Les traits caractéristiques de cette période sont : le rythme intense des transformations économiques et sociales et la mise en application directe des acquisitions de la science dans la pratique sociale.

L'essence de la révolution scientifique et technique n'est pas de passer d'une formation socio-économique à une autre. La révolution scientifique et technique s'accomplit dans le cadre du système défini des pays qui ont déjà atteint un niveau suffisamment élevé de développement économique. Bien qu'elle ne constitue pas une forme de passage à un autre système, la révolution scientifique et technique n'en exerce pas moins une influence décisive sur de nombreux phénomènes politiques et sociaux fondamentaux (1).

En Pologne, les symptômes de la révolution scientifique et technique apparaissent avec une intensité de plus en plus grande. Les insuffisances des transformations institutionnelles, le retard apporté dans les méthodes d'action de l'Etat par rapport aux transformations économiques et spirituelles étaient, entre autres, causes des tensions sociales qui se faisaient jour. C'est en résolvant les causes de tensions, que le nouveau rôle de l'Etat en tant qu'organisation de la société a été mis au jour et défini (2).

* Les sous-titres ont été intercalés par la Revue elle-même.

(1) Cf K. OLSZEWSKI, K. SECOMSKI, Z. RYBICKI : *Czynniki naszego rozwoju (Les facteurs de notre développement)*, Warszawa, 1971.

(2) Cf E. GIEREK : *Rapport prononcé au XIII^e Plénum du Comité central du P.O.U.P.*, Warszawa, 1971, édit. « Nowe Drogi ».

Tout Etat contemporain doit faire face à de nombreux problèmes dont la solution intervient dans les conditions complexes, appelant des ressources matérielles et techniques de plus en plus grandes (3). La complexité de ces processus est particulièrement grande dans les Etats qui ont assumé l'obligation de résoudre tous les problèmes fondamentaux et de satisfaire tous les besoins sociaux essentiels.

Prendre conception du rôle de l'Etat entraîne un accroissement de ses fonctions organisationnelles, surtout dans le domaine de l'économie, des services et socio-matériel (4).

L'étendue des tâches assumées par l'Etat de type socialiste reste sous l'influence des facteurs valables pour tous les pays hautement développés, et notamment :

— premièrement, le rythme accéléré du progrès technique produisant des changements dans les procédés de production. Dans la sphère structurale, ces changements entraînent des processus de concentration économique, la naissance de grands organismes économiques dans le cadre desquels s'inscrivent les problèmes de production, de la recherche scientifique, de la coopération et des échanges. Ces organismes résolvent aussi différents problèmes socio-matériels des travailleurs (5).

— deuxièmement, la concentration économique accrue est inséparable des processus d'urbanisation. Un pourcentage de plus en plus élevé de la population vit en liaison avec les grandes agglomérations de type urbanisé. L'organisation de la vie collective dans ces zones, (transports, ravitaillement, loisirs, récréation), la nécessité d'assurer un nombre approprié de logements et d'installations d'utilité publique, deviennent chose de plus en plus compliquée. La solution de ces problèmes réclame que soient développées les fonctions organisationnelles des organes publics.

— troisièmement, la nouvelle technique constitue une menace croissante pour les conditions de vie de l'homme. Mais elle offre en même temps de meilleures possibilités de résoudre les problèmes de plus en plus aigus qu'elle pose. Ainsi, l'industrie moderne accroît sans doute la pollution de l'air, de l'eau et multiplie les sources de bruit, etc.; mais, en même temps, la nouvelle technique crée les possibilités d'une protection plus

(3) Cf Z. BRZEZINSKI : *Between Two Ages, America's Role in the Technotronic Era*, New York, 1970 ; J.K. GALBRAITH : *The New Industrial State*, London, 1967.

(4) W.M. LESNOY : *Sosialisticheskaïa revoloucia i gossouidarstviennyi apparat (Révolution socialiste et l'appareil d'Etat)*, Moscou, 1968.

(5) Ces problèmes retiennent souvent l'attention des auteurs d'Europe occidentale. Cf V.K. KORINEK : *Wirtschaftliche Selbstverwaltung. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der österreichischen Rechtsordnung*, Wien, 1970 ; C. PATEMAN : *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Oxford, 1970.

efficace du milieu biologique nécessaire à l'homme. L'utilisation des conquêtes de la technique, dans ce domaine comme dans d'autres, est cependant extrêmement coûteuse, d'où les difficultés d'atteindre les buts visés.

— quatrième, le progrès technique est l'un des éléments grâce auxquels s'effacent les différences entre les diverses formes de l'activité humaine. C'est ainsi que s'effacent les différences entre le travail manuel et intellectuel, entre la ville et la campagne, etc. Ceci découle du fait des possibilités égales d'accès à l'instruction, aux biens culturels, à l'art, ou d'un nivellement des différences de plus en plus poussé. Pareille évolution influe sur l'accroissement de l'activité sociale et politique de ceux des groupes de la population auxquels les conditions existant au préalable rendaient difficile cette activité.

L'Etat de type socialiste doit résoudre, dans de nombreux domaines de la vie collective, des problèmes semblables à ceux qui se posent dans les pays contemporains non socialistes hautement développés. Cette ressemblance découle de la ressemblance des facteurs qui déterminent ces problèmes. Ce qui diffère c'est la façon de résoudre les problèmes et d'atteindre les objectifs sociaux.

Ces différences résultent de la diversité des principes institutionnels (6).

2. Les fonctions de l'Etat.

L'accroissement des tâches organisationnelles de l'Etat implique que leur réalisation soit dûment assurée par le fonctionnement de la structure de l'appareil public.

Le principe institutionnel, c'est le caractère uniforme du pouvoir de l'Etat. Il en résulte que la division en organes de différentes sortes ne doit pas être faite en fonction du caractère du pouvoir, mais en fonction des tâches.

Les fonctions organisationnelles de l'Etat sont assumées avant tout par les organes représentatifs et par les organes de l'administration publique. Le Conseil des Ministres et les organes concentrés de l'administration locale, couvrant par leur sphère réelle d'action, les affaires intérieures, la protection de la santé, l'assistance sociale, l'éducation et la culture, l'industrie locale, l'agriculture, le commerce intérieur, les transports, les services pour la population, etc., sont subordonnés dans le sens horizontal

(6) Cf G. EÖRSI, A. HARMATHY : *Law and Economic Reform in Socialist Countries*, Budapest, 1971.

aux organes représentatifs : la Diète et les conseils du peuple sur le terrain. Les organes déconcentrés de l'administration locale spécialisée (offices miniers, capitaineries des ports, unités de l'administration militaire et autres) ne relèvent pas, il est vrai, des conseils du peuple directement, mais ces organes exercent leur contrôle sur tous les organismes administratifs fonctionnant dans leur circonscription (7).

La subordination des organes exerçant les fonctions exécutives aux organes à caractère représentatif, s'observe aussi dans les entreprises d'Etat dont le directeur a l'obligation de mettre en œuvre les résolutions des organes de l'autogestion ouvrière. Une situation analogue existe dans les autres unités organisationnelles.

Le principe de la supériorité des organes représentatifs par rapport aux organes de l'administration publique s'exprime dans la pratique par la désignation à l'administration de ces tâches (par exemple, l'adoption des plans économiques et des budgets), la mise en place des organes directeurs de l'administration d'échelon donné, l'exercice de la surveillance et du contrôle sur l'ensemble du fonctionnement de cette administration. La responsabilité des organes représentatifs devant les électeurs constitue une des prémisses du contrôle que tout citoyen peut exercer sur les organes de l'administration.

Les problèmes qui viennent d'être signalés appartiennent à la sphère des phénomènes plus vastes englobés sous la dénomination commune de mécanisme politique. Ce mécanisme, où les normes juridiques jouent un rôle très important, embrasse non seulement les institutions politiques, mais aussi tout ce qui touche à l'efficacité de leur utilisation pour la réalisation des tâches auxquelles elles sont destinées. Entendus dans un sens aussi large, les problèmes de contrôle et de surveillance se rattachent au principe de démocratie socialiste, prémisses-clé de tout le système (8).

Nous écrivons « démocratie socialiste », exprimant ainsi la nécessité d'une interprétation historique des phénomènes institutionnels. Toute époque, et surtout les forces sociales dirigeantes agissant dans une époque donnée, forment les institutions, ou les principes, en leur accordant un contenu propre à cette époque. L'approche ahistorique des phénomènes institutionnels rend difficile leur compréhension, impossible l'évaluation de leurs attaches avec les autres structures et la définition de leur efficacité (9).

(7) Je présente plus amplement ce sujet dans : *System rad narodowych w PRL (Le système des conseils du peuple en République populaire de Pologne)*, Warszawa, 1971.

(8) Cf. A. GWIZDZ : *Główne kierunki rozwoju współczesnego konstytucjonalizmu socjalistycznego (Les principales voies de développement du constitutionnalisme socialiste contemporain)*, « *Panstwo i Prawo* », no 8-9/1971, pp. 244 et suivantes.

(9) V. l'attitude semblable dans son essence, adoptée par R. CATHERINE et G. THULLIER : *Introduction à une philosophie de l'Administration*, Paris, 1969.

Tout en renvoyant à d'autres publications s'occupant dans leur ensemble des problèmes des institutions contemporaines de la Pologne (10), il semble pourtant opportun de se pencher un moment sur la position juridique de l'individu dans les conditions de l'Etat moderne.

L'accroissement des fonctions organisationnelles de l'Etat n'équivaut pas en effet nécessairement à un accroissement des compétences en matière de réglementation par les organes de l'administration publique. Tout le poids se déplace en effet de la définition des droits et devoirs du citoyen, de la réglementation de sa situation juridique, vers l'organisation d'institutions et installations servant à satisfaire les besoins de l'individu. L'Etat organise donc les lieux de travail (entreprises, institutions publiques, établissements culturels et éducatifs) pour créer les conditions qui permettront que soit réalisé le droit au travail. L'Etat organise les institutions éducatives et culturelles pour assurer l'accès à l'instruction et aux biens de la culture. L'Etat organise les établissements du service de santé, le réseau des sanatoriums et des centres de loisirs et de cure pour créer les conditions de la réalisation du droit à la protection de la santé et du droit au repos.

A mesure qu'augmentent les ressources économiques et sociales de l'Etat, s'accroissent aussi les possibilités de choisir l'emploi, les biens culturels, les écoles et les centres de loisirs qui répondent le mieux aux choix individuels des citoyens. Les conditionnements économiques, de classe et de milieu, cessent d'être un facteur limitatif à l'étendue de jouissance des droits civiques. La régulation de l'Etat se porte de plus en plus vers la création et le fonctionnement d'installations publiques, d'institutions servant à la collectivité et satisfaisant les besoins sociaux, et de moins en moins vers la position juridique de tel citoyen concret.

Si l'on regroupe les sphères d'activité de l'administration publique en quatre secteurs, et notamment :

- la sphère de l'activité de réglementation et de distribution (affaires personnelles et déclaration de domicile, associations, ordre public, etc.) ;
- la sphère de la gestion de l'économie nationale;
- la sphère de l'organisation des services techniques publics;
- la sphère de l'administration prestataire (organisation du service de santé, de l'éducation, de l'assistance sociale, des installations culturelles, etc.), on constatera que, ces temps derniers, ce dernier secteur accuse des tendances particulières à se développer.

(10) V.S. ROZMARYN, *La Pologne*, Paris, 1963.

L'accroissement du rôle organisationnel de l'Etat et les changements intervenant dans la situation juridique de l'individu stimulent l'intéressement des citoyens pour le fonctionnement pratique de l'appareil de l'Etat. D'où l'importance grandissante du contrôle social qui est une des manières pour le citoyen d'intervenir dans la solution des affaires publiques.

3. L'Etat Socialiste à la fin du XX^e siècle.

La condition d'une pleine réalisation des décisions sur lesquelles porte la résolution du VI^e Congrès du P.O.P.U. et qui ont trouvé une pleine confirmation lors des élections à la Diète de la VI^e législature de la République populaire de Pologne, c'est l'existence d'un Etat moderne. Vers la fin du XX^e siècle, un Etat socialiste moderne doit répondre à de nombreuses exigences spécifiques qui n'étaient pas aussi nettement perçues ni aussi intensément ressenties dans la première moitié de ce siècle. Le rythme des transformations est de plus en plus rapide, ce qui hier était bon est insuffisant aujourd'hui et demain peut freiner le progrès. Ces constatations se rapportent aussi dans toute leur étendue au fonctionnement de l'appareil de l'Etat (11).

Dans l'économie nationale nous recherchons des stimulateurs internes d'innovations, de mise en œuvre des techniques nouvelles, d'application des solutions scientifiques qui décideront de l'avenir des maillons décisifs de notre économie. Ce n'est pas d'aujourd'hui que nous savons combien de freins internes entravent l'évolution continue, combien il faut briser de résistances, d'habitudes humaines, de laisser-aller, de méfiance et de craintes dans ce domaine.

Or, ces phénomènes apparaissent aussi et dans des proportions qui ne sont pas moindres, dans l'appareil administratif. Ils peuvent entraver la réalisation des fonctions organisationnelles de l'Etat socialiste (12).

Car, pour assurer et développer sa fonction organisationnelle, l'Etat a besoin d'une administration qui, œuvrant conformément aux exigences du système socialiste, soit efficace et se perfectionne intérieurement.

L'activité de l'administration doit être conforme « aux exigences du système socialiste ».

(11) Cf mon article : *Nauka prawa administracyjnego wobec potrzeb aparatu państwowego (La science du droit administratif face aux besoins de l'appareil d'Etat)*, « *Panstwo i Prawo* », n° 6/1971, pp. 901 et suivantes.

(12) Cf Jerzy STAROSCIAK : *Zarys nauki administracji (Précis de science de l'administration)*, Warszawa, 1966.

Avant tout qu'elle doit réaliser les principes fondamentaux du système, et mettre en œuvre les décisions politiques de la force dirigeante de la société (13).

L'administration n'est pas une force indépendante, elle ne peut avoir d'objectifs propres, différents de ceux qui sont fixés par cette force. L'indépendance pour l'administration n'est en effet que l'indépendance dans la définition des moyens, des méthodes et des formes de réalisation des tâches qui se posent à elle. L'administration se doit d'élaborer des analyses et des pronostics et de coopérer à la définition des directions de développement.

Réaliser les principes fondamentaux de notre système c'est aussi déployer une activité administrative conforme aux exigences de la démocratie socialiste (14). On a déjà beaucoup écrit sur ce thème. Je voudrais attirer ici l'attention sur un aspect seulement de ce problème. Nous disons que l'administration doit agir efficacement. Cette efficacité n'est pas une catégorie technocratique, car elle consiste en une réalisation bonne et efficace des objectifs sociaux.

L'efficacité d'action, dans les conditions d'un Etat socialiste moderne, repose entre autres sur la capacité d'obtenir l'appui d'une grande majorité pour soutenir les initiatives de l'administration.

En effet, la conscience sociale et l'activité des masses se sont accrues, une attitude rationnelle envers le pouvoir doit se développer et se consolider. Pareille évolution requiert que cet appui basé sur la conscience sociale et l'activité des masses et sur l'attitude rationnelle envers le pouvoir, soit organisé, par la voie de larges consultations, par le recours à l'opinion des citoyens, par l'explication des objectifs visés par l'administration en prêtant une oreille attentive aux voix de la critique, même si celle-ci est insuffisamment objective.

Toutes ces démarches doivent aboutir à assurer l'appui de l'opinion aux activités de l'administration et libérer l'activité sociale qui exprimera par la prise en charge de tâches plus larges, de signification générale.

Dans l'exercice des fonctions administratives, les organes d'Etat se conforment aux dispositions en vigueur. Le droit est l'un des instruments les plus importants pour réaliser des tâches de l'Etat. Il n'est cependant pas le seul et, dans de nombreux domaines, il perd même sa valeur d'instrument fondamental. Le droit constitue pour l'administration la base de l'activité organisationnelle des organes des divers échelons, y compris

(13) Cf. Adam LOPATKA : *Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego* (Le rôle dirigeant du parti communiste à l'égard de l'Etat socialiste), Poznan, 1963.

(14) Je développe plus amplement ce sujet dans l'article : *Problemy naszej demokracji* (Les problèmes de notre démocratie), « Prawo i Życie », n° 7 du 2 avril 1972.

les organes suprêmes; il définit les formes d'action et les compétences. Néanmoins il ne peut à lui seul remplacer l'action de l'administration.

Ce qui prédomine dans l'application actuelle du droit par l'administration, c'est le modèle issu du droit judiciaire. Les organes de l'administration de la justice définissent tel cas concret à la lumière de l'ensemble des normes juridiques en vigueur. Les normes juridiques sont, pour ces organes, le facteur déterminant du jugement qui résout le cas donné, en tenant compte évidemment des circonstances.

Dans l'administration, des situations de ce genre se produisent également. A mesure cependant qu'augmente le rôle organisationnel de l'administration, ce genre de situations, propres à l'activité de réglementation, perd de son importance.

Ayant à résoudre un problème déterminé, l'organe administratif doit confronter les possibilités de la réalisation non seulement sur le droit en vigueur, mais encore avec les conditions économiques, techniques et la prise de conscience sociale.

Comme on le voit, les normes juridiques ne sont plus ici qu'un des éléments permettant de déterminer la solution efficace possible d'un problème donné (15).

L'organe de l'administration doit souvent déployer beaucoup plus d'efforts à rompre les barrières d'ordre économique, technique et à rencontrer les objections des citoyens, qu'à confronter le problème à résoudre aux normes juridiques.

Le juriste formé selon les modèles de la jurisprudence traite trop souvent les problèmes à résoudre comme des cas qu'il doit confronter statiquement à un ensemble de normes juridiques.

En revanche dans l'administration, le juriste doit participer à l'intégralité du processus de solution du problème, participer à la mise en place de conditions favorables à la réalisation de la tâche et rechercher les solutions juridiques de façon que les dispositions soient respectées et que l'action soit conforme à l'orientation fondamentale. Cette remarque nous conduit à un problème plus large, celui du perfectionnement des cadres de l'administration d'Etat, et en particulier des cadres dirigeants. Ce perfectionnement doit porter aussi bien sur la capacité à formuler les tâches que sur la connaissance des formes de réalisation des objectifs fixés. Ce second aspect englobe aussi la connaissance des instruments juridiques qui en

(15) De là viennent les doutes que soulèvent les tentatives de construire la théorie du droit administratif par une adaptation à ce domaine des institutions du droit judiciaire; V. à ce sujet Emanuel ISERSON: *Prawo administracyjne (Le droit administratif)*, Warszawa, 1968 et, dans une certaine mesure, Jerzy STAROSCIAK: *Studia z teorii prawa administracyjnego (Etudes sur la théorie du droit administratif)*, Ossolineum, 1967, pp. 90 et suivantes.

constituent un secteur important. Il ne s'agit pas ici d'un savoir juridique très étendu et détaillé, mais de la capacité de prendre en considération les catégories juridiques indispensables pour assurer la bonne marche de l'administration. Cette capacité doit être acquise par les chefs des organes de l'administration à tous échelons. Elle doit être une partie constitutive de la culture administrative générale. C'est aussi ce que doivent comprendre les juristes dont l'obligation est de présenter d'une manière libérée de tout dogmatisme le conditionnement juridique dans l'exercice de l'administration, et de préparer convenablement à la profession les cadres des spécialités des sciences administratives.

Un choix approprié des fonctionnaires des organes suprêmes d'Etat et leur perfectionnement continu est aussi chose importante si l'on veut surmonter les tendances à la réglementation dans l'administration. Certes toute administration, l'administration socialiste comprise, doit recourir à des formes d'action de réglementation. Et dans l'administration traditionnelle, ces formes prédominent quantitativement et qualitativement, mais dans l'administration moderne, une importance fondamentale doit être attribuée aux formes d'activité organisationnelle.

Un développement insuffisant des fonctions organisationnelles, un recours proportionnellement excessif aux mesures réglementaires dans l'activité de tout l'appareil administratif, conduisent à dresser des obstacles qui s'opposent à la solution des tâches administratives fondamentales. Dans ce système, les organes centraux sont l'organisateur des organisateurs. Le déplacement des proportions entre l'activité de réglementation et l'activité organisationnelle, peut avoir de considérables effets négatifs sur leur fonctionnement. On doit organiser les organisateurs à partir d'objectifs à long terme établis à l'avance, et leur réalisation doit être sans cesse coordonnée. Dans le système socialiste, les tâches annuelles, pluriannuelles et à long terme de l'appareil d'Etat sont établies à partir des plans socio-économiques de développement du pays tout entier et de ses diverses régions. Ces plans doivent garantir une solution harmonieuse des besoins à long terme et des besoins immédiats de la société. Pour y parvenir, la participation de la société s'avère indispensable, cette participation portant sur la définition des principes d'élaboration des plans et des méthodes de leur réalisation.

4 L'Organisation du secteur étatique socialiste.

Le développement socio-économique du pays garantit des possibilités croissantes de satisfaire les besoins toujours nouveaux des citoyens, tant dans la sphère matérielle que culturelle et spirituelle. C'est la raison pour

laquelle on attache une si grande importance, dans les Etats socialistes, au développement économique harmonieux et coordonné du pays.

Dans l'économie socialiste, le secteur d'Etat a une importance décisive. L'organisation de ce secteur, l'établissement des conditions favorables à son fonctionnement et à son développement, représentent l'une des tâches fondamentales de l'appareil de l'Etat. C'est pourquoi, pour évaluer la participation des citoyens aux tâches de l'administration, il est très important de savoir à quel point ils participent à la planification et à la gestion de l'économie nationale.

La base de la gestion de l'économie socialiste c'est le système de planification. Les plans économiques nationaux et locaux se divisent en plans à long terme (perspectifs), pluriannuels et annuels. Les plans nationaux sont votés par la Diète et les plans locaux le sont par les conseils du peuple à l'échelon approprié (16). Les plans sont établis également dans les entreprises d'Etat et par les unions de celles-ci qui groupent les entreprises par branches. Les plans des entreprises sont adoptés par les organes de l'autogestion ouvrière (17).

Il en résulte qu'en Pologne les plans économiques fondamentaux sont adoptés par les organes à caractère représentatif, à savoir par les organes du pouvoir et les organes de l'autogestion ouvrière. La signification de cette solution doit être examinée à la lumière des changements actuellement intervenus dans le système de planification. Selon les prescriptions actuellement en vigueur, les plans économiques sont établis à la base, et la planification commence par les unités de base élémentaires (entreprises, communes, villes, etc.). Adoptant leurs plans, ces unités sont liées par des indices obligatoires fondamentaux peu nombreux (7-12), dont le but est d'assurer l'uniformité indispensable à la planification à l'échelle des unités plus importantes et du pays tout entier (18).

S'appuyant sur les analyses économiques, discernant les possibilités et les besoins, le plan définit les tâches obligatoires pour la direction des entreprises, des unions, des organes de l'administration centrale et locale. Il détermine l'obligation d'agir pour que les tâches fixées soient accomplies au mieux et réalisées avec le minimum de dépenses et de frais. C'est dans ce sens seulement que les plans économiques ont une force obli-

(16) Cf Z. RYBICKI : *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej* (Les problèmes de droit administratif de l'économie planifiée), Warszawa, 1968, pp. 163 et suivantes.

(17) Loi sur l'autogestion ouvrière, *Dziennik Ustaw (Journal Officiel)*, 1958, n° 77, texte 397.

(18) Cf J. PAJESTKA : *Planowanie, centralne kierowanie i mechanizm rynkowy w gospodarce socjalistycznej* (La planification, la direction centrale et le mécanisme du marché dans l'économie socialiste), « Nowe Drogi », 1968, n° 11, pp. 86 et suivantes.

gatoire, qui diffère d'ailleurs du caractère des actes juridiques classiques universellement obligatoires.

Dans la planification on peut distinguer quatre étapes fondamentales à savoir :

— la première où, sur la base des données statistiques et des analyses économiques, l'on discerne les besoins sociaux et l'on fixe les besoins prioritaires à satisfaire;

— la deuxième, celle de l'élaboration d'un projet de plan et de l'adoption du plan par la Diète ou par le conseil du peuple;

— la troisième, au cours de laquelle les dispositions du plan sont communiquées aux unités qui doivent le réaliser et relèvent des organes représentatifs;

— la quatrième, celle de la réalisation du plan, des corrections indispensables et du contrôle de l'exécution du plan. Cette étape s'engrène avec la première qui aboutira à l'élaboration du plan suivant (19).

La population et les organisations socialistes appelées « facteur social » peuvent agir dans le processus de planification économique par l'intermédiaire :

— des organes à composition purement sociale ou mixte (sociale et professionnelle) fonctionnant dans le système du conseil du peuple ;

— des organisations sociales et des associations;

— du parti ouvrier et des autres partis politiques;

— des organes de l'autogestion ouvrière, coopérative ou rurale (20).

Dans la première étape de la planification, le rôle des organisations sociales et des particuliers a une importance capitale. Il ne faut pas oublier, d'autre part, que dans le système électoral polonais, le vote, outre qu'il dégage la composition des organes représentatifs, joue aussi un rôle spécifique, celui de facteur fixant le programme électoral du Front d'Unité Nationale, adopté à l'échelle nationale comme à l'échelle des différentes circonscriptions administratives du pays (21). Ce pro-

(19) Cf K. BLASZCZYK : *Wpływ czynnika gospodarczego na kształt planu gospodarczego - na przykładzie powiatu gostynińskiego (L'influence exercée par le facteur social sur la forme du plan économique, d'après l'exemple du district de Gostynin)*, « *Materiały i Studia* », 1969, n° 74, p. 32.

(20) *Ibidem*, p. 33.

(21) Cf Z. JAROSZ : *System wyborczy PRL (Le système électoral en RPP)*, Warszawa, 1969.

gramme, confronté et complété au cours de la campagne électorale, constitue la base obligatoire de l'action des organes représentatifs. Dans ces programmes se trouvent inscrits les principes généraux des plans pluriannuels. Pour contrôler la réalisation des plans, les électeurs vérifient l'exécution du programme concerté sur la plate-forme électorale.

A l'étape de l'établissement du projet de plan et de son adoption, un rôle particulier incombe à l'activité des commissions de la Diète, du conseil du peuple et des organes de l'autogestion ouvrière, coopérative et rurale. Les fondements du projet du plan annuel sont exposés par les députés et les conseillers aux électeurs qui ont la possibilité de vérifier dans quelle mesure le plan va pouvoir contribuer à la réalisation du programme électorale.

Le Parti Ouvrier Unifié Polonais et les autres partis politiques veillent par l'intermédiaire de leurs membres au sein de la Diète et du conseil du peuple, des commissions et des autres organismes, à ce que l'activité spontanée de la société et de ses organisations soit utilisée de la façon la plus large. Les organisations du Parti Ouvrier Unifié Polonais débattent souvent à leurs réunions des projets d'action politique à cet égard.

Les discussions des projets de plans et le contrôle social de leur exécution ont une autre signification encore. Au cours de ces discussions, notamment dans les communes et les petites villes, sont décidées et entreprises les actions sociales appelées à compléter la réalisation des plans étatiques. Dans le cadre de ces actions, la population prend part à la construction de routes, de ponts, d'écoles, d'écoles maternelles, de stades, d'aménagements communaux, de centres de loisirs, de digues contre les inondations, au boisement des terres incultes, etc. La réalisation de ces actions contribue à améliorer les conditions d'habitat et culturelles de la population. Aussi la réalisation de ces actions jouit-elle de l'appui des organes d'Etat qui les assistent financièrement et en fournissant du matériel (22).

La planification n'épuise pas, bien entendu, l'ensemble de la gestion de l'économie nationale. Ainsi, conformément à la législation en vigueur, le personnel des entreprises d'Etat a le droit de contrôler et de surveiller l'activité de la direction de ces entreprises, et de statuer sur les affaires essentielles de l'entreprise. Le personnel met en œuvre son droit par l'intermédiaire des organes de l'autogestion ouvrière. Ceux-ci, indépendamment du droit déjà cité d'adopter le plan et d'émettre des avis sur

(22) De l'importance des actions sociales témoignent les chiffres suivants : de 1956 à 1968 leur valeur a atteint la somme de plus de 38,1 milliards de zlotys ; de 1965 à 1968 — 17.300 km de routes ont été construites avec la contribution de ces actions, plus de 3.300 salles de classe, 780 maisons de la culture et foyers ont été construits en 1956-1957 ; *Gospodarka i Administracja Terenowa*, 1969, no 5.

le projet d'indices, votent les règlements du travail et le partage du fonds d'entreprise, formulent leur opinion sur la désignation et la révocation du directeur de l'entreprise ainsi que sur le bilan annuel et, enfin, exercent le contrôle et la surveillance sur l'ensemble des activités du directeur. Celui-ci est tenu de prendre part aux réunions des organes de l'autogestion ouvrière, de fournir des informations et présenter des rapports. Il exécute également les résolutions des organes de l'autogestion ouvrière, à l'exception des résolutions contraires à la loi (23).

Le fonctionnement effectif des organes de l'autogestion dépend de nombreux facteurs. Aussi, le degré de jouissance effective de leurs droits par les organes de l'autogestion ouvrière n'est-il pas le même dans toutes les entreprises. La question de la mise à profit, d'une manière de plus en plus complète, de ces droits, préoccupe les instances syndicales qui exercent la surveillance sur le développement de l'autogestion ouvrière en Pologne (24).

Dans le domaine des activités économiques, de même que dans les autres domaines, l'Etat confie la réalisation de certaines tâches aux organisations sociales, aux associations ou aux corporations spécialement instituées de droit public. Ainsi, dans le domaine de l'organisation de la production agricole des petits exploitants individuels, fonctionnent des cercles agricoles et leurs unions, par le truchement desquels les organes d'Etat mettent en œuvre certaines formes de tutelle et prêtent leur assistance à ces mêmes petits exploitants (25). Dans le but d'organiser la protection contre les inondations et pour l'utilisation économique des eaux, sont instituées des sociétés d'exploitation des eaux, corporations de droit public. Les syndicats agissent dans le domaine de la protection, de la sécurité et de l'hygiène du travail. Les tâches de l'Etat sont confiées aux organisations sociales, aux associations et à d'autres organismes non étatiques dans d'autres domaines encore, ce qui facilite la participation des citoyens à la réalisation des tâches administratives.

5. Conclusions.

Les conclusions qui viennent d'être formulées montrent combien le processus d'administrer est complexe dans une société contemporaine déve-

(23) Cf T. RABSKA : *Samorząd robotniczy w PRL (L'autogestion ouvrière en RPP)*, Poznan, 1962, pp. 158 et suivantes.

(24) En février 1969 s'est tenu un symposium scientifique, consacré aux problèmes actuels de l'autogestion ouvrière, organisé par la Commission de l'Autogestion ouvrière et de l'Emulation au Travail du Conseil central des Syndicats.

(25) Cf *Problemy prawne kółek rolniczych (Problèmes juridiques des cercles agricoles)*, ouvrage collectif sous la direction de J.S. PIATOWSKI, Wrocław, 1965.

loppée. L'administration d'Etat, dont l'essence politique résulte du caractère du système socio-politique instauré dans le pays donné, doit prendre en charge de nouvelles tâches, répondre aux besoins croissants des citoyens. Réalisant les décisions des organes représentatifs (Diète, conseils du peuple), l'administration contemporaine doit associer en un tout harmonieux la satisfaction des besoins sociaux courants aux tâches à long terme. En même temps doivent être pleinement mobilisés tous les facteurs qui, dans les conditions données, sont en état de multiplier les moyens servant à la satisfaction de ces besoins.

L'Etat socialiste moderne appuie son activité sur l'engagement direct et l'action des masses les plus larges de la société. Cet engagement et cette action sont la garantie que pourront être obtenues une définition correcte de la hiérarchie des tâches socio-économiques à réaliser ainsi que la participation directe à l'augmentation du revenu national.

La complexité des tâches de l'appareil d'Etat pose des exigences plus élevées à l'organisation du travail, à la qualité des cadres de fonctionnaires d'Etat et aux méthodes d'action qui doivent sans cesse être modernisées. C'est donc un phénomène dont la solution ne peut être obtenue que sur des plans multiples et par l'application de mesures différenciées.

Les études comparatives peuvent aider à la définition des tâches et des méthodes de leur réalisation. Il est aussi du devoir de ceux qui s'occupent de la science politique d'enrichir le savoir des mécanismes d'action des Etats contemporains hautement développés à systèmes différents.

Summary.

1. In the circumstances of the overgrowth signs the scientific-technical revolution the following events in essential way are influencing the activities of public administration: 1° the establishing, under the pressure of the technical progress and specialization, of the big economic units; 2° the acceleration of the processus of urbanization; 3° the increasing threat of the biological environment and the appearance of new possibilities for its protection; and 4° the leveling of differences between the living standards of the population in town and in countryside. In that situation the socialist state has first of all to develop its organizational functions.

2. The organizational functions of the socialist state are implemented above all by the supreme and local representative organs of the state authority and by the subordinated to them organs of the state administration. In the result of this organizational activity the scope of civic

rights is extending. The state apparatus therefore is responsible for calling into being and for activities of the public institutions and facilities being used by the citizens at their choice. The regulating role (dirigism) of the state has hence respect more to these public institutions and facilities, and it is addressed more seldom directly to the citizens. That takes place especially in the sphere of the administration of national economy, the organization of technical public services as well as the services' rendering administration.

3. The social and economic assumptions of the socialist system are putting into effect by the organizational activities of the state apparatus. One of the fundamental features of this system is to gain the conscious support of the overwhelming majority of the society for actions of the socialist state and to consolidate this support. Such support is possible to reach only by the development of the democratic principles of the state activities. The democratic institutions are established by the law, and the law is one of instruments of the realization of the political tasks of the socialist society being organized into the state. The state apparatus' function is to embody in action the tasks established by the law. And this therefore makes the role of the state apparatus very important as well as provides to the necessity of permanent improvement of this apparatus.

4. The social and economic plans create the substantial basis for the state administration activities. In the both national and local plans, voted by representative organs of the state authority, there are determined the economic and social tasks as well as the aims concerning in advancement of the living standards of the population. In the state enterprises plans are voted by the organs of the workers' self-government. The principles of socialist democracy and democratic centralism are reflected in the procedure of planning.

5. The processus of the administration in the contemporary state becomes more and more complicated. This processus demands an improvement of the social nature, but not of the technocratic one. And that improvement, realized in conformity with the social necessities, is safeguarded by the fact that the state machinery in the socialist country is inspired and vivified by the political leadership of the working class' party.

