

Titlul I

Modele de organizare a diferitelor sisteme politico-administrative statale în Europa

Capitolul I. Considerații generale

Teoriile constituie vocația unei științe, chiar mai mult decât de a pretinde explicația fenomenelor care constituie obiectul său. În știința administrației, această pretenție s-a tradus prin recurgerea la modele care formează analiza și contribuie la proiectarea unei anumite imagini a administrației. Dacă se acceptă definiția lui Maurice Duverger a modelelor, „machete destinate să explice fenomenele”, fără îndoială, prima lor funcție este una teoretică: „un model este un obiect abstract formal, asupra căruia se poate reflecta și care îl ajută pe cercetător în înțelegerea obiectelor concrete, reale, în stabilirea și explicarea faptelor pe descoperirea raporturilor lor”. Reprezentând reducerea realității la elementele sale esențiale modelele sunt analizate ca o demultiplicare a complexității infinite a fenomenului administrației pentru a extrage din el caracterele fundamentale și a-i reda, plecând de la aceste caractere; imagine care să exprime esența însăși a lucrurilor. Modelele teoretice, împrumutată de la liberalism, de la Fayol și Taylor, de la Weber, iar apoi de la cibernetică o interpretare a faptelor o viziune a realității care influențează orice analiză asupra administrației.

Dar după unii autori modelele mai au și o funcție mitică. Georges Sorel a descris perfect mecanismul miturilor, „sistem de imagini”, ansamblu de teme „capabile să evoce în bloc și chiar numai prin intuiție, înaintea oricărei analize reflexive, masa de sentimente corespunzând convingerilor înrădăcinate într-un grup sau într-o colectivitate. Astfel înțelese acestea sunt miturile pe care le propun diferitele modele administrative, dar aceasta nu înseamnă că aceste modele reușesc să reflecte corect realitățile administrației.

Cert este că aceste modele se impun, conștient sau nu, într-o serie întregă de analize științifice. Și, chiar mai mult, modele se regăsesc, uneori, simultan. Astfel, există analize care fac apel în întregime la studierea administrației, atât la Taylor cât și la Weber, atât la liberalii cei mai clasici, cât și Crozier. În viziunea lui G. Timsit, modelele furnizează cadrele intelectuale comode în care se înscriu, cu oarecare încetineală, analizele administrative. Se poate deci afirma că aceasta este în prezent știința administrației, și anume o colecție dispartă de imagini ale administrației pe care o regăsim utilizată după placul autorilor, fie izolat (când autorii se

inspiră în analiza lor dintr-o singură imagine), fie imagini amalgamate în interiorul aceluiași analize prin împrumuturi uneori inexplicabile din teoriile și modelele de origini diferite.

Din aceste motive, a fost necesar să se clarifice și să se fixeze diferitele imagini ale administrației, pentru a determina - pe firul analizelor - sursele din care ele se inspiră, pentru a se recunoaște și a urma curente de idei și de gândire și, mai ales, pentru a ști din ce este compus în prezent, știința administrației, această înfrățită, cum o numește G. Timsit în „Theorie de l'administration”, lucrare deosebit de importantă în materie și care, după „Tratatul de știința administrației”, a constituit un reper important în redactarea prezentei lucrări.

Din necesități didactice vom încerca o analiză diacronică asupra diferitelor imagini ale administrației reflectate în modelele clasice, iar apoi vom face o succintă prezentare a noilor modele.

Cele trei modele clasice sunt: modelul liberal, modelul autoritar și modelul weberian, modelul care au inspirat - și inspiră încă în parte - întreaga gândire administrativă. Noi ne vom opri asupra modelului liberal și modelului weberian, interesându-ne mai puțin sau deloc model autoritar, în condițiile în care întreaga națiune este angajată în efortul construcției statului de drept.

Secțiunea 1. Modelul liberal

O primă observație ar fi aceea că, rareori este prezentat sau studiat sub acest nume. De cele mai multe ori (cu precădere în Franța), i se găsesc o serie întreagă de denumiri, care tind să-i camufleze originile și să-i caute altele. Se propune, ca exemplu, „abordarea juridico-politică” pentru a desemna această imagine liberală a administrației, care este predată astăzi în Franța. Se vorbește de abordare juridico-politică, deoarece, împrumutând definiția dată administrației de către „administrativiști”, aceasta prezintă administrația ca ansamblul mijloacelor umane și materiale, însărcinate, sub autoritatea guvernanților, să asigure executarea legilor și funcționarea serviciilor publice și pe care ea o concepe ca pe un corp de organe supus legii și subordonat puterii politice.

Alți autori încadrează această imagine liberală a administrației pornind de la o abordare instituțională, care este denumită „curent structural-instituțional”, insistându-se astfel asupra importanței acordate descrierii instituțiilor administrative ca prelungire a dreptului administrativ, în același mod în care în știința politică descrierea instituțiilor politice completează analiza strictă a dreptului constituțional. Se insistă mai ales asupra specificității instituțiilor administrative și asupra ireductibilității lor la orice alt tip de organizație, administrația având drept scop interesul general și drept mijloc prerogativele de putere publică recunoscute statului în exercitarea monopolului său legitim asupra coerciției.

Așadar, juridico-politic sau instituțional: în ambele cazuri se utilizează termenul abordare.

Remarcând acest lucru, G. Timsit se întreba dacă utilizând acest termen, autorii care îl folosesc fie fac dovada că ei confundă știința administrației cu imaginile pe care unii le dau administrației. Este adevărat că acești autori nu își arogă creația acestei imagini și admit că știința administrației este în prezent făcută din diferite abordări, din diferite imagini asupra administrației. Dar este foarte important să facem distincția dintre știință și ideologiile pe care ea le utilizează (ideologiile precedând știința), adică dintre modelele la care ea se raliază și care informează - dar uneori deformează - analiza.

O altă denumire utilizată pentru a desemna acest model liberal este aceea de „model iacobin” ceea ce constituie un progres, deoarece se vorbește de model, așadar se recunoaște o imagine și se admite în același timp că o asemenea imagine nu poate sta la baza construirii unei științe. Totuși, nu se recunoaște încă imaginea liberală a administrației și se insistă mai ales asupra „închiderii” sale în raport cu mediul. Faptul că administrația se construiește ca o comunitate închisă, care recurge la reguli specifice de funcționare, a fost un argument pe care se insista pentru diminuarea puterii sale politice legitime, în sensul negării dreptului administrației de a introduce schimbări în corpul social. Acest model, „bine primit de marea majoritate a administrativiştilor francezi”, și pentru care s-a adoptat mai târziu – prin împrumut – denumirea de abordare juridică, „nu trimite la o teorie elaborată, ci la un anumit număr de trăsături care (...) păreau să caracterizeze în general doctrina franceză a secolului al XIX-lea privind sistemul reprezentativ, la fel ca și pe ideologii iacobini”.

În mod curios, dacă ne limităm la analiza raporturilor dintre administrație și puterea politică, această doctrină și acest curent ignorau cu nonșalanță problema funcțiunii lor economice ale administrației. Ca și cum acesta nu ar fi unul dintre principalele puncte în jurul căruia s-a făurit gândirea liberală. Ca și cum doctrina administrativă liberală a secolului al XIX-lea și, cu atât mai mult astăzi, nu ar fi fost axată – în efortul său de protejare a individului – pe elucidarea acestei triple relații a administrației cu lumea economiei pe de o parte, cu puterea politică pe de alta și, în fine, cu administrația însăși.

§1. Concepția liberală privind relația administrație-economie

„Liberalismul - scrie Georges Burdeau - este o doctrină a libertății, dar a libertății prin ordine. Pentru că liberalismul are nevoie de ordine, el trebuie să recurgă la stat, „care este esențialul său furnizor”. Efortul permanent al liberalismului constă în căutarea unei „demarcații (...) între sfera statului și aceea a societăților libere sau indivizilor”, căutare care – în domeniul administrației – se situează mai întâi pe plan economic. Paul Leroy-Beaulieu – ale cărui scrieri „constituie o adevărată sumă a liberalismului economic aplicat administrației” – creionează trăsăturile esențiale ale modelului. Admițând de la început că este imposibil de a ajunge teoretic la trasarea unei linii de demarcație fixă între stat și indivizi, el caută să determine (pentru a proteja autonomia sferei indivizilor în raport cu statul) care

funcțiuni trebuie să fie asigurate prin administrație și la care misiuni ea trebuie să se limiteze. Recurgând la analiza originii statului, i se recunoaște acestuia o dublă funcțiune esențială, și astfel se introduce în modelul liberal germele propriei sale negări.

„Începuturile statului sunt foarte umile, scrie el funcțiunile sale primitive se reduc la două, destul de clar trasate: el este reprezentantul și organul director al tribului vizavi de străin; el este, în plus, în interior, organul și sancțiunea politică a unui anumit drept cutumiar elementar. Aceste două funcțiuni i-au rămas și s-au dezvoltat și s-au complicat într-un mod special.

Apoi, cu timpul, a apărut o alta, mai largă, mai vagă și mai nesigură (...), aceea de a reprezenta acțiunea comună a tribului sau națiunii, prin constrângerea regulamentară sau constrângerea fiscală, la dezvoltarea socială. Două serii de funcțiuni a căror apariție eșalonată în timp corespunde evoluției pe care a cunoscut-o administrația statului liberal. Două serii de funcțiuni și o singură categorie de mijloace.

Două serii de funcțiuni: statul, cum spune cu drept cuvânt Leroy-Beaulieu, este mai întâi „însărcinat cu o funcție atât în interiorul, cât și în exteriorul grupului social”. Funcțiune de „dirijare a tribului”, care face din stat reprezentantul tribului pe lângă străini (deci o funcție externă), iar ca funcție internă statul elaborează și sancționează dreptul destinat să guverneze funcționarea internă a comunității. Funcție care este, în mod esențial, aceea de menținere a ordinii. Dar statul este, în plus, însărcinat să contribuie la dezvoltarea socială. Tema statului-jandarm (asociată de obicei cu aceea a statului liberal), nu ține cont de aceste funcțiuni recunoscute statului de către liberali: „Ea evocă acapararea statului de către o burghezie de proprietari care se apără cum poate contra asalturilor noilor partide acaparatoare”. Or, mai remarcă Pierre Legendre, „mitul integral în societatea franceză este acela al tatălui și nu acela al Lucien Nizard. Ideea tatălui restaurează ambivalența sentimentelor colective, căci tatăl este, în același timp binefăcător și jandarm. Tocmai despre asta este vorba în modul liberal al administrației nu numai despre o protecție contra dezordinilor, dar și despre o contribuție pozitivă la „dezvoltarea socială”.

Menținerea ordinii înseamnă mai întâi menținerea ordinii publice interne și externe. Funcțiunile de suveranitate sunt acelea pe care liberalii le recunosc ca fiind în modul cel mai natural și mai necesar funcțiuni de stat, iar aceste funcțiuni, recunoscute de către liberali ca fiind ale statului, leagă modelul liberal de principiul centralizării. Apărarea inamicului, atât în exterior – contra inamicului din străinătate, prin război, – cât și în interior prin poliție și pentru a menține libertatea, proprietatea și siguranța individuală, trece în mod necesar prin centralizarea administrativă. Numai ea oferă într-adevăr „un cadru de coerență” și permite exercitarea fără greș a competențelor colectivității. Menținerea ordinii este, după modelul liberal, menținerea ordinii economice. Statul contribuie la dezvoltarea socială și, prin urmare, nu este numai jandarm, ci este și binefăcător, supranumit statul paternalist. Garant al menținerii ordinii economice, statul trebuie să intervină

pentru a ocroti libertatea indivizilor în diferite sectoare ale vieții economice ale națiunii – cu o singură categorie de mijloace.

Într-adevăr, textul lui Leroy-Beaulieu asupra „umilelor începuturi ale statului” este foarte clar în această privință și anume există o singură categorie de mijloace, și anume numai mijloace de constrângere. Chiar și pentru a contribui la dezvoltarea socială. Constrângerea regulamentară, obișnuită sau fiscală, nu reflectă altceva decât puterea de injoncțiune a statului. Prin urmare, modelul liberal pur admite că statul poate juca un anumit rol economic, dar el îl limitează strict și, mai ales, nu recunoaște în administrație decât un instrument de putere publică, ale cărei intervenții sunt exclusiv de natură coercitivă. Iată deci una din principalele trăsături ale modelului liberal de administrație, faptul că, recunoscând administrației funcții economice, nu i se conferă, pentru exercitarea acestor funcțiuni, decât mijloacele clasice ale puterii publice. Prin această trăsătură modelul liberal se distinge de alte modele teoretice care, recunoscând misiunile economice ale statului și, implicit, ale administrației, acordă cu totul alte mijloace și instrumente pentru îndeplinirea funcțiunilor lor în acest domeniu.

Pentru aceste motive se poate afirma că, a recunoaște administrației funcțiuni economice, generează apariția, în miezul modelului liberal, a germenului propriei sale negări. Dorind să ocrotească libertatea indivizilor contra expansiunii statului și în special administrației, modelul liberal admite totuși că administrația are misiuni economice care, totuși, sunt străine de competențele cetățenilor membri ai comunității politice, pe care doctrina liberală o reduce cel mai adesea la indivizi. Făcând deosebirea între stat și societate, liberalismul separă, într-adevăr, persoana privată sau agentul economic – antreprenor sau salariat – de cetățean, strict investit cu competențe politice.

§2. Concepția liberală privind relația administrației cu politica

Modelul liberal este redus, cel mai adesea, la această a doua relație, deși, așa după cum am arătat mai sus, această reducere apare ca nejustificată. Totuși, această reducere și-ar găsi o oarecare motivare în caracterul esențial, fundamental, al relației administrației cu politica în gândirea liberală, cel puțin astfel cum se găsește ea exprimată în literatura juridico-administrativă de la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea.

Pentru explicații este necesar să-l invocăm pe Montesquieu și textele sale cele mai celebre. Astfel, el afirmă că: „Libertatea politică nu se găsește decât în guvernarile moderate, dar ea nu există întotdeauna nici în statele moderate decât atunci când nu se abuzează de putere; dar așa cum s-a întâmplat întotdeauna, ca orice om care are putere tinde să abuzeze de ea; și aceasta până își atinge limitele”. Și Montesquieu adaugă: „Pentru ca să nu se poată abuza de putere, trebuie ca prin modul de dispunere a lucrurilor, puterea să oprească puterea”. Din acest text a născut în viziunea lui G. Timsit un mit: acela al separării puterilor, iar gândirea liberală, în ceea ce privește raporturile dintre administrație și politică, s-a născut

din această interpretare mitică pe care au dat-o liberalii, sau, mai exact, din critica acesteia.

Se pare că într-adevăr această interpretare poate fi apreciată ca fiind mitică deoarece îi dă lui Montesquieu o lectură pe care interpretarea atentă a tuturor textelor lui Montesquieu nu le autorizează întotdeauna. Charles Eisenmann a demonstrat-o clar. De fapt, important nu este că Montesquieu a scris efectiv textul susmenționat, ci importante sunt interpretarea și maniera în care liberalii definesc propria lor gândire. Spre exemplu, Carré de Malberg, reprezentant tipic al acestei literaturi juridico-administrative de la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea, apreciază că toată demonstrația lui Montesquieu urmărește „asigurarea libertății cetățenilor furnizându-le, prin separarea puterilor, garanția că fiecare dintre puteri va fi exercitată în mod legal”. Problema este, deci, de a ști prin ce mecanism instituțional înțeleg Montesquieu să asigure libertatea cetățenilor. Or, în opinia lui Carré de Malberg, modul în care Montesquieu își prezintă teoria, implică faptul că se găsesc „în stat trei puteri distincte, a căror reunire sau fascicol constituie puterea de stat totală dar care au un conținut diferit și care, chiar prin acest fapt, îi apar ca egale, independente, autonome în raporturile lor unele cu altele” această interpretare a lui Montesquieu, libertatea cetățenilor ar rezulta deci din existența a trei puteri care, nu numai că ar trebui investite cu competențe distincte și separate, dar ar trebui, în plus, să se găsească, în virtutea însăși a statutelor lor, sau a Constituției, plasate în poziții de reciprocă dependență și de egalitate. Iată o interpretare absolutistă a separației puterii.

Astfel concepută, separația puterilor ar trebui să asigure libertatea efectivă a cetățenilor: „totul ar fi pierdut dacă același om sau același corp (...) ar exercita aceste trei puteri: aceea de a face legi, aceea de a executa rezoluțiile publice și aceea de a judeca”. Interpretare absolută în ceea ce privește raporturile dintre autoritatea executivă și cea legislativă, între care nu trebuie să subziste „nicio relație, nici funcțională, nici organică”. Este o interpretare mitică a separării puterilor deoarece, dacă este adevărat că Montesquieu prevăzuse existența garanțiilor, urmărind să protejeze libertatea cetățenilor și să împiedice abuzul de putere, acestea nu puteau fi analizate din punctul de vedere al unei repartizări stricte a funcțiilor între organe distincte, era vorba despre o problemă juridică privind definirea legalității și sferelor sale, ci despre o problemă politică a raporturilor de forțe între organele cert distincte, dar nu absolut separate unele de altele.

Această interpretare, în orice caz, se sustrăgea relației dintre administrație și politică, reducând raporturile dintre puteri la relațiile între organele legislative și executive, în special.

Interpretarea liberală a relației administrației cu politica așa cum se poate degaja această literatură juridico-administrativă în cadrul căreia Carré de Malberg iar, înaintea lui, Macarel, Vivien, Aucoc și, în același timp cu el Chardon, Duguit sau Jeze au scris unele „pagini dintre cele mai importante”, se învârtă în jurul a două principii. Primul este principiul subordonării administrației față de politică. Mitul separării absolute a puterilor pe care Carré de Malberg crezuse că-l descoperă în Montesquieu este, în fapt, spune Carré de Malberg, inconciliabil „cu

principiul unității statului și a puterilor sale”. Voința statului, continuă el, fiind cu necesitate una singură trebuie ca să se mențină – între autoritățile care dețin diferitele puteri – o anumită coeziune fără care statul ar risca să fie hărțuit, divizat și distrus prin presiunile opuse la care ar fi supus. Este deci imposibil să se conceapă că nu există în stat decât puteri egale. Iată de ce, în orice stat chiar și în acelea în a cărei constituție se spune că se bazează pe teoria lui Montesquieu și urmărește o anumită egalizare a puterilor, se va găsi în mod invariabil un organ suprem care să le domine pe toate celelalte și care să realizeze astfel unitatea statului. După cum afirmă Malberg, nu este vorba atât de separație, ci mai degrabă de gradarea puterilor. Și acest sistem este consacrat în dreptul pozitiv francez, un sistem în care organele de stat exercită (...) aceeași putere în grade egale sau – dacă se preferă – funcții asemănătoare cu o putere inegală”. Ar exista deci o putere unică ce s-ar manifesta mai întâi prin acte de voință inițială – puterea legislativă – și s-ar exercita la un grad inferior prin acte de executare a legilor – puterea executivă. Totuși – după cum remarcă Chardon – puterea legislativă, Parlamentul, este făcută pentru a controla administrația unei țări, nu pentru a administra acea țară. Rezultă de aici că, în ciuda principiului de gradare a puterilor enunțat de Carré de Malberg, care nu stabilea o relație decât între legislativ și executiv, „nu miniștrii sunt aceia care trebuie să fie responsabili de gestiunea serviciilor publice în fața Parlamentului: funcționarii permanenți trebuie să fie responsabili în fața miniștrilor de gestiunea acestor servicii și miniștrii nu pot fi responsabili decât de controlul pe care ei îl exercită asupra funcționarilor permanenți. Din textul de mai sus, dincolo de relația dintre ministru și parlament (executiv-legislativ), și în același timp cu afirmarea subordonării funcționarilor față de ministru, adică a administrației față de politică, se desprinde de fapt un al doilea principiu esențial al modelului liberal, recunoașterea unei distincții – și a unei separații – între două, mai degrabă decât între trei puteri. Fostei trinități – legislativ, executiv, judiciar – i se substituie un dualism al politicului (înglobând parlament și guvern) și al administrativului.

Titlul însuși al lucrării lui Chardon este revelator: Puterea administrativă, dar el nu făcea decât să reia și să dezvolte teme pe care Vivien deja în 1845 le dezvoltase în Studiile sale administrative: „Administrația, ca un servitor fidel și devotat, trebuie să asculte de politică (...). Dar dacă așa stau lucrurile în ceea ce privește conduita generală, cele două puteri trebuie să se separe nu pentru a se opune ci pentru a respecta condițiile prescrise în norme, când este vorba despre executarea legilor, despre măsuri de detaliu și despre raporturile directe ale puterii publice cu cetățenii”. De unde tentația, la liberali, de a recunoaște existența unei funcțiuni guvernamentale distincte de funcțiunea administrativă. O funcțiune guvernamentală în care s-ar recunoaște acțiunea Parlamentului și Guvernului, respectiv a miniștrilor aflați sub controlul său și o funcțiune administrativă care, chiar dacă ambele sunt parțial asigurate de aceeași agenți (confuzie organică relativă) trebuie, totuși, să fie, pe cât posibil separate în acțiunea lor: independența funcțională. De aici insistența liberalilor asupra necesității distincției dintre funcționarii politici și

funcționarii permanenți și asupra limitării la maximum a numărului acestor agenți care cumulează funcțiuni.

§3. Concepția liberală cu privire la relațiile din interiorul administrației

Cea de a treia relație fundamentală a modelului liberal este aceea pe care o întreține administrația cu ea însăși: problema centralizării sau descentralizării, adică repartizarea puterilor între administrațiile centrale și teritoriale, problemă crucială deoarece este plasată – de la Tocqueville cel puțin – în miezul reflecției asupra libertăților.

Problema pe care și-o pusese Tocqueville era chiar în continuarea aceleia pe care Montesquieu voise s-o rezolve referitor la regimul politic și la libertate. Dar în timp ce Montesquieu punea în gardă democrația pentru a evita cele două excese – care, ambele amenințau libertatea: „spiritul de inegalitate care o duce la aristocrație sau la guvernarea unui singur și spiritul de egalitate extremă care o conduce la despotismul unuia singur, așa cum despotismul unuia singur sfârșește prin cucerire”, – Tocqueville, scriind după revoluție, nu poate decât să accepte transformările care au avut loc și trebuie, deci, să ia egalitatea condițiilor sociale drept un dat ireversibil. Fără îndoială, în „secolele aristocratice”, libertatea, independența persoanelor particulare rezulta din faptul că „suveranul nu-și lua asupra lui sarcina de a governa și de a administra singur cetățenii, el era obligat să lase, parțial, această grijă membrilor aristocrației, în așa fel încât puterea socială fiind mereu divizată, nu apăsa niciodată în întregime și în același mod pe umerii fiecăruia”. Desigur, astăzi, nu este vorba de a recurge la același mijloc, admite Tocqueville. „Nu este deloc vorba de a reconstitui o societate aristocratică, ci de a face să apară libertatea în interiorul unei societăți democratice, unde ne-a ajutat Dumnezeu să trăim”. Egalitatea este un fapt. Cum să garantezi libertatea cetățenilor fără a renunța la egalitatea care domnește între ei? Răspunsul, după Tocqueville, este că trebuie să constituie asociații de cetățeni, asociații politice, industriale, comerciale sau chiar științifice literare și că „s-ar obține în acest mod mai multe avantaje mari ale aristocrației fără in Justiții și fără pericole. O asociație (...) este un cetățean luminat și puternic care n-ar putea funcționa în umbră și care, apărându-și drepturile sale particulare contra cerințelor puterii, salvează libertățile comune”. Dintre toate aceste asociații, asociațiile comunale sunt acelea care, prin prezența lor, pot să asigure cel mai bine libertatea indivizilor. „În comună rezidă forța popoarelor libere. Instituțiile comunale sunt pentru libertate ceea ce școlile primare sunt pentru știință; ele o pun la îndemâna poporului; ele o fac să deprindă gustul vieții pașnice și o obișnuiesc să se servească de ea”.

În opinia lui Tocqueville, administrația liberală ar trebui să fie descentralizată cu toate că modelul liberal de administrație are o cu totul altă imagine. Astfel reamintim că la Macarel, Vivien, Aucoc, Dupont-White, autori care formează

imaginea administrației secolului al XIX-lea și ale căror învățăminte și principii au fost reluate și dezvoltate de mai multe facultăți de drept de-a lungul primei jumătăți a secolului al XIX-lea dezvoltă, din contră, o altă viziune și anume aceea a centralizării, mai exact a centralizării controlate, fără excese. Spuneam că liberalismul este „o doctrină a libertății în ordine”, de aceea apărea în viziunea acestor autori drept mijlocul de a evita dezordinea: nu există națiune – afirmă Vivien – unde centralizarea să nu se găsească într-un grad oarecare, „căci absența oricărei centralizări ar conduce la anarhie. Asupra acestui aspect insistă și Macarel, care atribuie acestui sistem de centralizare „a cărui simplitate este remarcabilă (...), promptitudinea și siguranța acțiunii administrative și cu ea ordinea, regularitatea, armonia și unitatea ansamblului”. Invocându-l în sprijinul centralizării pe Tocqueville însuși, Aucoc, care constată că centralizarea constituie una dintre bazele esențiale ale organizării administrative politice și juridice a Franței, refuză să abandoneze, să lase colectivităților locale gestiunea propriilor lor interese: „aceasta ar compromite, în multe cazuri, interesele generale și principiul unității legislației”. Tocqueville a scris despre rezultatele absenței unei administrații generale (centralizate) în Statele Unite: „anumite întreprinderi interesează, totuși, statul întreg și ele nu pot fi dirijate de administrația națională”. Și Dupont-White conchide, în analiza sa „libertății considerate în raporturile sale cu administrația locală. Centralizarea deci, dar fără exces, cere modelul liberal: în ceea ce privește principiul centralizării, este mai puțin vorba despre faptul că menirea sa era aceea de a corija. A simplifica formele ei de manifestare, a suprima tot ceea ce întârzie decizia fără a o lămurii, a închide administrația într-un cadru al rigorii, a nu-și regăsi controlul, a nu adopta decât în mod excepțional și în cazuri grave sistemul de autorizații prelabile, acestea sunt precauțiile care pot să o justifice”. S-ar putea deci conchide, pe baza acestei argumentații, că modelului liberal, model de administrație centralizată, i s-a zis modelul iacobin. Expresia era aproximativă, dar revelatoare pentru această imagine a unei administrații centrale și puternice, care susține, de mult timp, pe întreg continentul european, dar mai ales în Franța, analizele științei administrației.

Secțiunea a 2-a. Modelul weberian

Sociologia weberiană a fost supranumită o „sociologie a dominației” deoarece conceptul de dominație se află în miezul modelului de administrație de stat creat de Max Weber. Weber distinge dominația de putere. Puterea – *Macht* – este, în opinia lui Weber, „orice șansă de a face să triumfe în sânul unei relații sociale, propria sa voință, chiar împotriva rezistențelor existente”. Dominația – *Herrschaft* – desemnează în schimb „șansa de a găsi persoanele gata să asculte de un ordin cu un conținut determinat”. Se observă că puterea și determinarea, dacă ele fac referire una la cealaltă, la o relație de comandă/ascultare, se disting net una de cealaltă prin aceea că, în timp ce – în primul caz – „comanda nu este

necesarmente legitimă și nici supunerea în mod obligatoriu o datorie”, dominația, din contră, implică existența persoanelor gata să asculte, adică recunoașterea și acceptarea de către ele – oricare ar fi rațiunile lor – a ordinelor pe care ele le primesc. Există deci o legitimitate a relației de dominație pe care nu o are întotdeauna relația de putere. Membrii unei grupări supuse unei asemenea relații de dominație formează o grupare politică (*politischer Verband*) cu îndeplinirea a trei condiții: de teritorialitate (trebuie să existe un teritoriu pe care să se exercite această dominație), de continuitate (trebuie ca această relație să se exercite în mod continuu), de posibilitate de constrângere fizică (relația de dominație trebuie să fie garantată „într-un mod continuu în interiorul unui teritoriu geografic determinabil prin aplicarea ca și amenințarea unei constrângeri fizice”). O grupare politică accede la rang de stat când (...) direcția sa administrativă revendică cu succes (...) monopolul constrângerii fizice legitime”. Definiția este celebră. Ea face, de altfel, de acum înainte, parte dintre locurile comune ale științei administrației. Pe această definiție s-a construit analiza weberiană a statului și a administrației sale, a originilor și structurilor sale.

Dacă statul constă într-un raport de dominație a omului de către om bazat pe mijlocul constrângerii fizice legitime, el nu poate exista „decât cu condiția ca oamenii dominați să se supună autorității revendicate de dominatori. Atunci se pun următoarele întrebări: în ce condiții se supun ei și de ce? Pe ce justificări interne și pe ce mijloace externe se sprijină această dominație”. Problematika originilor statului generează această dublă întrebare: care sunt justificările și pe ce mijloace se sprijină dominația?

Asupra justificărilor nu vom insista prea mult. Întrebarea este, cu siguranță, legată de aceea a originilor, dar expozeul pe care-l face Weber nu este unul istoric și – distingând mai multe tipuri de justificări ale dominației – el nu redescrive nici succesiunea, nici evoluția dominației. În plus, analiza, devenită clasică, a ajuns și ea de domeniul public.

Există trei fundamente posibile ale legitimității. Trei tipuri de dominație legitimă: mai întâi dominația tradițională: aceea care își găsește fundamentul în autoritatea eternului ieri (...), aceea cutumelor sanctificate prin validitatea lor imemorială și prin obiceiul înrădăcinat al omului de a le respecta: dominația exercitată altădată de patriarh sau de seniorul domeniului.

Mai apoi, dominația carismatică, bazată pe voința personală și extraordinară a unui individ, care se traduce prin „supunerea extraordinară față de caracterul sacru, față de virtutea eroică sau valoarea exemplară a unei persoane”, dotată cu această carismă: conducător de război, ales suveran desemnat prin plebiscit, mare demagog, șef al unui partid politic. În fine, dominația rațională, care s-a impus „în virtutea legalității, în virtutea credinței în validitatea unui statut legal și a unei competențe pozitive bazate pe regulile stabilite în mod rațional, în alți temeni autoritatea fondată pe ascultare și care se achită de obligații conform statutului stabilit”. Este acel tip de dominație care caracterizează statul modern.

Natura mijloacelor este comandată de cerința continuității administrative care caracterizează orice grupare politică și cu deosebire statul. Când apar aceste motive, atunci se naște statul. Ele sunt de două feluri: personale și materiale.

Mijloacele personale constau în existența persoanelor special instituite pentru a asigura menținerea ordinii în interiorul grupării politice: individul izolat (*Leiter*) sau direcția administrativă (*Versaltungsstab*), „statul-major administrativ” pe care ele îl constituie este legat de deținătorul puterii și dominat de acesta prin legitimitatea puterii deținute prin retribuțiile materiale care îi sunt acordate sau satisfacțiile de prestigiu rezultate din solidaritatea, acestuia cu deținătorul puterii: feude, privilegii, avantaje.

Pe lângă aceste mijloace personale, mijloacele materiale sunt indispensabile, ceea ce Weber numește „mijloace de gestiune”; mijloace financiare, construcții, material de război etc. În această privință, pot fi distinse două categorii de administrații, după cum „statul-major administrativ” și ceilalți funcționari care le constituie sunt sau nu proprietarii acestor mijloace. Prima ipoteză este aceea a societății feudale de exemplu, unde vasalii (statul-major, administrativ) fac față prin propriile lor mijloace de gestiune cheltuielilor administrării războiului și justiției, plecând de la teritoriul aflat în sarcina lor. Vasalii se echipează și se aprovizionează singuri. Suzeranul nu guvernează decât cu ajutorul unei aristocrații independente care, deținând proprietatea mijloacelor de gestiune civilă și militară, dispune de o parte de putere pe care ea o poate eventual utiliza contra suveranului. Cea de-a doua ipoteză este aceea conform căreia, din contră, membrii statului-major administrativ nu posedă niciun fel de mijloace de gestiune: „deținătorul puterii deține administrația în regie proprie” statul-major administrativ și administrația în întregul ei sunt atunci formate din oameni proveniți „din straturi sociale modeste și fără onoruri sociale proprii” care depind deci, pentru mijloacele de gestiune pe care le utilizează, de cei care le pun aceste mijloace la dispoziție. Deținătorul puterii nu va fi concurat deci de o administrație în stare de totală independență față de el. Este vorba despre nașterea și apariția acestei forme de relație între administrație și deținătorul puterii care – după Weber – caracterizează cel mai bine originile și dezvoltarea statelor moderne cu structuri birocratice.

Totuși dezvoltarea statului modern are drept punct de plecare voința prințului de a expropria puterile „private” independente care, pe lângă el, dețin o putere administrativă, adică toți cei care sunt proprietari de mijloace de gestiune, de mijloace financiare și de tot felul de bunuri susceptibile a fi folosite în mod politic”. Acest proces de expropriere administrativă „a puterilor private care „rup” funcționarul de mijloacele sale de gestiune este perfect paralel cu acela care, o dată cu dezvoltarea întreprinderii capitaliste, duce la „ruptura” angajat sau proprietar și mijloacele sale materiale de producție. Ar exista astfel o strânsă corelație între apariția capitalismului și aceea a statului: o corelație, nu o subordonare. Este ceea ce îl distinge pe Marx de Weber. Relația administrației cu economia ar fi o soluție de concomitență, nu o relație de supunere. Capitalismul și birocrăția au, într-adevăr, rădăcini istorice diferite. Totuși, există o dublă legătură între aceste două fenomene: pe de o parte, birocrăția presupune capitalismul. Dezvoltarea unei economii

monetare este, într-adevăr, condiția necesară, dacă nu stabilirii, cel puțin continuității unei birocrății, în măsura în care o birocrăție „ruptă” de mijloacele de gestiune implică existența resurselor financiare permanente la dispoziția funcționarilor săi, resurse care nu-i pot fi furnizate decât prin fiscalitate. Or, „din rațiuni generale binecunoscute, numai o economie pe deplin dezvoltată oferă o bază sigură unui asemenea sistem de fiscalitate. În plus, precizia și rapiditatea funcționării administrației birocratice a unui stat modern cer recurgerea la tehnici de comunicare: calea ferată, telegrama, telefonul, spune Weber, care sunt în mod esențial legate de apariția ordinii liste. În sens invers, capitalismul cere birocrăția, iar aceste mijloace de dominație modernă: să fie în mod necesar administrate în mod colectiv și public. În plus, o economie capitalistă de piață cere ca sarcinile oficiale ale administrației să fie ele însele executate continuu și fără ambiguități. Procesul de dezvoltare administrativă este, deci, în mod necesar, un proces de birocratizare, adică de raționalizare a structurilor administrative: Piața birocrăției a distrus structurile de dominație care nu aveau caracter rațional.

Structurile birocratice sunt, într-adevăr, în opinia lui Weber, „forma de dominație cea mai rațională din punct de vedere formal”. Adaptate în mod egal „la întreprinderile economice de profit la întreprinderile caritabile sau la oricare altă întreprindere urmărind scopuri private spirituale sau materiale”, structurile birocratice se aseamănă unele cu altele, fie că este vorba despre marile întreprinderi capitaliste, despre birocrățiile de partid, sau despre acelea ale armatei sau ale statului. În toate cazurile, principiile lor de organizare internă sunt asemănătoare ca și relația care le unește cu deținătorul puterii.

Organizarea sa internă dă „administrației birocratice-monocratice” de care vorbește Weber, toate calitățile pe care acesta i le recunoaște, precizia sa, permanența, disciplina, rigoarea sa, facultatea sa de a întreprinde nu contează ce sarcină, perfectibilitatea și caracterul său de previzibilitate pentru deținătorul puterii ca și pentru cei administrați. Această organizare internă se bazează pe trei principii: de ierarhizare, de impersonalitate și de specializare a funcțiilor.

Organizarea birocratică este mai întâi o organizație monocratică, adică un sistem bine ordonat de dominație și de subordonare în care „se exercită un control al gradelor inferioare de către superiori”. Un asemenea sistem ierarhizat de funcționari individuali ale cărui competențe sunt stabilite prin reglementări legale și ale cărui mijloace de administrație – adică resurse ale funcției – sunt total separate de resursele private ale agentului. Structura birocratică este, într-adevăr o structură impersonală distinctă, a indivizilor care o compun. Grație ei, s-a asigurat continuitatea administrației – orice muncă continuă este efectuată la birou de către funcționari. Impersonalitatea acestei structuri este aceea de a le asigura funcționarea cel mai bine adaptată la exigențele lumii noastre și ale fundamentelor ei tehnico-economice. Asemenea fundamente și pregnanța lor în civilizația noastră cer, într-adevăr, o extremă calculabilitate a rezultatelor care se așteaptă la acțiunea administrativă”. Din acest motiv, birocrăția trebuie să se conducă după principiul *sine ira et studio*; ea trebuie, să fie dezumanizată pentru a reuși să elimine complet din activitatea oficială „dragoste, ură și tot ceea ce este pur personal, irațional și

emoțional care scapă calculului”. Birocrația trebuie să rezulte din „impersonalitatea cea mai formalistă”. Weber este conștient de asta. Nevoia unei „administrații previzibile” face totuși necesar să se recurgă la funcționari personal dezinteresați și riguroși obiectivi „în locul seniorului de altădată care se bucura de simpatia, favoarea, grația, și gratitudinea personală”. Specializarea constituie cel de-al treilea principiu fundamental al organizării interne a structurilor birocratice în concepția weberiană.

„Dezvoltarea funcției publice moderne (...) cere în zilele noastre un corp de lucrători intelectuali specializați, cu înaltă calificare, pregătiți în profesiunea lor printr-o formație de mai mulți ani...”. Această formație este necesară aplicării regulilor pentru a obține o completă raționalitate a acțiunii administrative. Ea va consta într-o „știință specializată”, devenită necesară prin tehnicile și economia modernă. Întărite prin ceea ce Weber numește „știința serviciului” cunoștințele dobândite în serviciu sau prin studiul dosarelor – această formație face parte din puterea birocratice: administrația birocratică înseamnă dominația în virtutea științei; știința pe care funcționarul o deține prin formația sa pe care a primit-o și știința dobândită și de funcționar prin informația pe care a reținut-o.

Dincolo de știința specializată se situează omul politic – ministru sau șef de stat – căruia nu i se cere nici o calificare profesională, spre deosebire de funcționari, ceea ce dovedește că el nu este funcționar decât „în sens formal și nu în sens material”. Funcționarii, recrutați pe baza unui examen sau a unei diplome care arată sau atestă formația lor și calificarea lor profesională sunt atunci numiți – numiți și nu aleși – într-o funcție care trebuie să constituie unica și principala lor ocupație; ei văd deschizându-se în fața lor o carieră, adică posibilitatea de a-și petrece viața lor profesională în interiorul unei administrații în care ei avansează în vechime sau în funcție de prestări de servicii sau în funcție de amândouă. Ei vor avea de asemenea dreptul să fie plătiți „cu un salariu fixat în speță conform rangului ierarhic în același timp urmând responsabilitățile asumate”.

Specializarea structurilor birocratice este deci garantată printr-o specializare a agenților conform funcțiilor lor, această specializare permite, pe de altă parte, o diviziune a muncii în administrație, în funcție de punctele de vedere pur obiective, repartizând diferitele sarcini între funcționari special formați care se adaptează acestora din ce în ce mai mult printr-un exercițiu continuu. Specializarea definește, în fine, natura relației dintre funcționari și puterea politică căreia ei sunt supuși.

Această relație, în modelul weberian, este, evident, de subordonare. S-a vorbit adesea despre caracterele dominației și supunerii statului major administrativ față de deținătorul puterii; în același timp, din rațiuni care țin de legitimitatea puterii și de rațiuni care țin de interesul personal al acelor care i se supun, Weber vorbea despre o birocratie care constituie tipul cel mai pur de dominație legală față de care deținătorul puterii și funcționarii administrativi nu ascultă decât în cadrul îndatoririlor lor obiective ale funcțiilor lor, într-o ierarhie a funcției solid stabilită.

Supunerea administrației față de puterea politică este deci realizată. Oricare ar fi ea puterea politică. Aparatul birocratic „continuă să funcționeze pentru revoluționarii care ajung la putere și pentru dușmanul ocupant așa cum funcționa el

înainte pentru Guvernul legal. Ceea ce impune o diviziune, o împărțire a funcționarilor în două categorii: funcționari de carieră pe de o parte și funcționari politici pe de altă parte, „recognoscibil din afară prin faptul că pot fi mutați sau puși în disponibilitate”. În principiu, nici unii, nici alții nu ar trebui să facă politică, chiar în virtutea vocației lor, care ar trebui să fie aceea „de a administra, înainte de toate într-un mod nepartizan”. În fapt, Weber admite că, în măsura în care statul și interesele vitale ale ordinii stabilite sunt în joc, funcționarii „politici” pot interveni în lupte, pot să lupte, să combată ca și oamenii politici. Dar numai funcționarii politici. Ceilalți „trebuie să execute conștiincios un ordin al autorității superioare trecând chiar peste propria lor opinie”. Trebuie să existe deci o neutralitate de principiu a funcției publice care cere ca ea să fie, deși subordonată, strict separată de puterea politică – în special de puterea partidelor politice. În ochii aderenților lor, aceștia apar într-adevăr din ce în ce mai mult, spune Weber, ca mijlocul de a intra în administrație, de a obține „sinecra unei situații administrative devenită astăzi un fel de asigurare specifică pentru viitor”. Neutralitatea se traduce, după Weber, prin onoare corporativă (prestigiu) și integritate. „Dacă acest sentiment al onoarei nu ar fi existat la funcționari, am fi fost amenințați de o înfricoșătoare corupție și n-am scăpa de dominația belferilor”. Nu este sigur că am scăpat de acest lucru.

Așadar am analizat două modele de administrație publică, două imagini, dar continuăm să ne întrebăm odată cu G. Timsit: imaginea liberală a administrației, de exemplu, sau imaginea weberiană aderă ele cu adevărat la realitățile pe care pretind că le descriu, le corespund, oare în mod absolut? Sunt ele imagini fidele ale realității sau reprezentări mitice îndepărtate?

Din toate aceste imagini – dacă le suprapunem – se degajă o imagine simplă, ordonată, coerentă, satisfăcătoare, mai întâi a unei administrații instrumentale: o administrație instrument al puterii politice, fie a puterii politice alese, dacă se referă la imaginea liberală, fie a puterii politice oricare ar fi ea în modelul weberian. Altă trăsătură comună acestor modele este aceea că toate propun imaginea unei administrații unitare-piramidale, ierarhizate, centralizate. Trăsătura ierarhică se sprijină puternic pe modelul weberian. Trăsătura ierarhică este, în modelul liberal, asociată cu principiul de centralizare care – în ciuda lui Tocqueville – este un element important al analizei liberale a administrației, așa cum ea este difuzată de literatura juridico-politică de la începutul secolului XX.

Un alt caracter comun acestor modele este acela că ele fac din administrație un instrument de pură constrângere. Este foarte clar că modelul liberal nu numai că limitează funcțiunile economice ale administrației, dar nu admite în exercitarea acestor funcții decât utilizarea mijloacelor de injoncțiune: prerogative de putere publică și nu concesiune de prestații. Este, de asemenea, foarte clar și principiul pe care este fondat modelul weberian de administrație; anume relația de dominație, care este plasată în miezul oricărei construcții administrative.

Iată deci imaginea simplă a administrației: instrumentalitate, unitate, dominație, teme că se regăsesc de-a lungul analizelor și contribuie la construcția acestui mit al administrației în baza căruia s-a fundamentat știința administrației de astăzi. Ima-

ginea, spune G. Timsit, se tulbură totuși puțin... Modelele după care s-a putut creiona cuprind germeii contradicțiilor în ele însele sau între ele. Modelul weberian insistă asupra raționalității, preciziei, rigorii și permanenței administrației. Toate modelele stabilesc instrumentalitatea administrației. Ambele modele insistă asupra caracterului administrației, pur instrument de constrângere. Mai ales modelul liberal. Dar liberalii înșiși admit că administrația ar putea interveni în domeniul economic și pregătesc, astfel, căile altui tip de relații între administrație și economie. Imaginea clasică devine, așadar, nesigură, iar știința administrativă încearcă din nou în zilele noastre să o fixeze, găsindu-i noi parametri.

Câteva concluzii parțiale s-ar impune în acest moment al cursului nostru. Cele două modele fundamentale analizate anterior au jucat un rol esențial contribuind la constituirea, în cercetarea și practica administrativă, a unui fond comun de idei simple pe care s-a întemeiat știința administrației, și anume o administrație ierarhică, monolitică, unitară, piramidală, centralizată, în care mulți mai cred și astăzi, idei care nu apar întotdeauna clar în analizele administrative și nici nu sunt utilizate foarte conștient și ale căror origini și implicații nu sunt întotdeauna cunoscute de cei care le utilizează. Ele au jucat, totuși, un rol determinant nu numai în explicarea, dar și în acțiunea administrației. Aceste modele pe care le-am putea considera realitatea administrativă obligă la remodelare, sau poate doar numai la întinerirea acestora prin recurgerea la noi modele de analiză care ar veni să îmbogățească, să completeze, să precizeze, să întărească vechea imagine. De fapt, în multe cazuri, este vorba doar despre simpla juxtapunere de doctrine total străine unele de altele, în legătură cu care se pretinde că amalgamul ar face o nouă teorie, un nou „cadru teoretic pentru studiul administrației publice”.

Pierre Birnbaum și Bertrand Badie arată cum orice sociologie a statului constituie o sursă de inspirație pentru Weber și pentru funcționalism. Lucien Nizard afirmă: „formația mea inițială era juridică și filozofică; dacă eram marxist, aș fi fost puternic influențat de Malberg și Kelsen. Or, aceste două tradiții, atât de opuse, de altfel, mi-au inculcat conjunctural o imagine piramidală și puternic integrată atât a statului în întregul lui, cât și a administrației sale. Apoi, a venit experiența (...). Spectacolul era stupefiant pentru cineva care se formase la cele două școli evocate. Ajunsesem să mă întreb dacă se mai putea vorbi despre un stat, despre o administrație sau dacă nu era convenabil să se înlocuiască cel puțin pentru aceasta din urmă pluralul cu singularul”. Este de observat deci că o întregă serie de moduri noi de analiză vin să îmbogățească și uneori să contrazică, parțial, imaginea tradițională a administrației, iar din aceste noi moduri de analiză se nasc noi modele de administrație.

Secțiunea a 3-a. Modelul neo-liberal

Noile modele de administrație nu rup legătura cu modelele clasice, ci ele asimilează aporturile metodologice și conceptuale ale noilor modele de analiză