

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
DE BEHEERRAAD VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR POLITIEKE WETENSCHAPPEN

- Président - Voorsitter :** M. GRÉGOIRE, ancien Ministre de la Justice — oud-Minister van Justitie.
- Vice-Président :** † G. SMETS, professeur honoraire de l'Université libre de Bruxelles; directeur honoraire de l'Institut de Sociologie Solvay; membre de l'Académie des Sciences de Belgique — ere-professor van de Vrije Universiteit te Brussel, ere-directeur van het Sociologisch Instituut Solvay, lid van de Academie voor Wetenschappen van België.
- Onder-Voorsitter :**
- Membres du Conseil :** R. DECLERCK, Gouverneur de la province d'Anvers — Gouverneur van provincie Antwerpen.
- Leden van de Raad :** P. DE VISSCHER, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- J. DUVIEUSART, sénateur, ancien Premier Ministre — senator, oud Eerste-Minister.
- H. FAYAT, professeur à l'Université libre de Bruxelles, membre de la Chambre des Représentants, Ministre adjoint au Ministre des Affaires étrangères — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, volksvertegenwoordiger, adjunct Minister aan Minister van buitenlandse Zaken.
- W.J. GANSHOF van der MEERSCH, professeur à l'Université libre de Bruxelles, ancien Ministre des affaires générales en Afrique — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, Oud-Minister belast met de algemene zaken in Afrika.
- L. GYSELINCK, professeur à l'Université libre de Bruxelles — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- J.P. HAESAERT, professeur à l'Université de Gand, secrétaire perpétuel de l'Académie royale flamande des Sciences — professor aan de Universiteit te Gent, vast secretaris van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen.
- P. HARMEL, ancien Ministre des Affaires culturelles, professeur à l'Université de Liège — oud-Minister van culturele Zaken, professor aan de Universiteit te Luik.
- M.P. HERREMANS, publiciste, chargé de recherches à l'Institut de Sociologie Solvay — publicist, gecommiteerd onderzoeker aan het Sociologisch Instituut Solvay.
- A. MAST, conseiller d'Etat, professeur à l'Université de Gand — raadsheer bij de Raad van State, professor aan de Universiteit te Gent.
- A. MOLITOR, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- L.E. TROCLET, professeur à l'Université libre de Bruxelles, ancien Ministre — professor aan de Vrije Universiteit te Brussel, oud-Minister.
- J. VAN HOUTTE, ancien Ministre des Finances, professeur à l'Université de Gand — oud-Minister van Financiën, professor aan de Universiteit te Gent.
- P. WIGNY, ancien Ministre des Affaires étrangères — oud-Minister van buitenlandse Zaken.
- Directeur de (van) RES PUBLICA:** J. DE MEYER, professeur à l'Université catholique de Louvain — professor aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
- Rédacteur en chef :** Léo MOULIN, professeur au Collège d'Europe (Bruges) — professor aan het College van Europa (Brugge).
- Hoofdredeacteur :**
- Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique :**
Secretaris generaal van het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen :
- V. CRABBE, assistant à l'Université libre de Bruxelles — assistent aan de Vrije Universiteit te Brussel.
- Siège de l'Institut :** Hôtel de Sociétés scientifiques, 43, rue des Champs-Élysées, Bruxelles 5. Tél. : 48.79.65 - C.C.P. n° 533.74 — Hotel de Wetenschappelijke Verenigingen, 43, Elyzeese Veldenstraat, Brussel 5. Tel. 48.79.65. - P.C.R. n° 533.74.
- Zetel van het Instituut :**

La reproduction, soit intégrale, soit abrégée, des articles est autorisée. Toutefois, les références doivent être indiquées avec précision (nom de l'auteur, titre de l'article, numéro et pages de la revue). Les droits de traduction sont réservés pour tous les pays.

L'Institut belge de Science politique n'assume pas la responsabilité des opinions émises; celles-ci n'engagent que leurs auteurs. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

De reproductie van de artikels, hetzij integraal, hetzij samengevat, is toegelaten. De referenties moeten nochtans nauwkeurig aangeduid worden (naam van de schrijver, titel van het artikel, nummer en bladzijden van het tijdschrift). De vertaalerrechten zijn voorbehouden voor alle landen.

Het Belgisch Instituut voor Politieke Wetenschappen neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden slechts hun schrijvers. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggegeven.

Bibliographie : Il est rendu compte de tout ouvrage relatif à la science politique dont deux exemplaires sont envoyés au Secrétariat général de l'Institut

Er wordt kennis gegeven van elk werk in verband met de politieke wetenschappen, waarvan twee exemplaren aan het Algemeen Secretariaat van het Instituut worden gezonden.

Le fonctionnement du Conseil des ministres en Pologne*

par Stefan ROZMARYN,
Professeur à l'Université de Varsovie. Membre de l'Académie Polonaise des Sciences.

*

Ma conférence a pour sujet le fonctionnement du conseil des ministres en Pologne. Ce sujet peut évidemment être examiné sous divers angles. Cependant ceux qui s'occupent de la science politique, s'intéresseront non pas tant à l'aspect constitutionnel ou technique du problème, qu'à, sans doute, son côté politique et social. Je voudrais donc vous présenter aujourd'hui le problème du fonctionnement du gouvernement en Pologne contemporaine sous cet aspect justement, c'est-à-dire celui de la dépendance du facteur politique et économique. Autrement dit, je voudrais analyser l'incidence qu'ont sur le fonctionnement du gouvernement : 1° le facteur *politique*, à savoir la structure de la vie politique dans la Pologne contemporaine; 2° le facteur *économique*, à savoir le système économique de la Pologne. Il me semble en effet que c'est seulement en examinant l'incidence de ces deux facteurs que l'on peut se rendre compte non seulement de la façon selon laquelle fonctionne le gouvernement polonais, mais aussi pourquoi le gouvernement fonctionne de telle manière et pas d'une autre. Or, la tâche fondamentale de la science politique consiste justement à présenter le tableau exact du fonctionnement des institutions politiques et à essayer d'expliquer les clauses qui les déterminent.

I

Nous avons donc le premier problème qui est celui de l'influence exercée par la *structure de la vie politique* de la Pologne contemporaine sur le fonctionnement de son gouvernement. Quand je parle de la structure de la vie politique j'entends par là son organisation, c'est-à-dire l'existence et l'activité des partis politiques. Il y a lieu de

rappeler que la Pologne n'est pas un pays à parti unique. La vie politique se trouve concentrée dans l'activité de trois partis : le Parti Ouvrier Unifié Polonais (PZPR), le Parti Unifié Populaire (ZSL) et le Parti Démocrate (SD). Le premier de ces partis, qui est un parti communiste, est le plus nombreux, car il compte 1.300.000 membres. Son noyau est constitué par des ouvriers, des ingénieurs, des techniciens, des employés et des intellectuels, avec un pourcentage assez important des paysans. Le Parti Unifié Populaire est par excellence un parti paysan. C'est également un parti des masses qui compte environ 300.000 militants. Le Parti Démocrate enfin, c'est plutôt un parti des « notables », dont la base sociale est beaucoup plus restreinte : il groupe environ 25.000 militants qui se recrutent dans les classes moyennes, surtout dans l'artisanat et en partie parmi l'intelligentsia dans les villes. Le rôle dominant est joué par le PZPR, mais les deux autres partis déploient aussi une vive activité politique. C'est vrai notamment pour le parti paysan qui a d'importantes ramifications dans tout le pays et compte des militants dans toutes les communes rurales. Il représente une force politique considérable du monde paysan, étant donné surtout, qu'en Pologne les 38,2 pour-cent de la population vivent de l'agriculture et qu'environ 87 pour-cent des terres arables se trouvent entre les mains des exploitants individuels (en majorité, ce sont de petites et moyennes exploitations). Ces exploitations font l'objet de la propriété privée car, en Pologne, la terre n'est pas nationalisée. Chacun de ces partis a ses statuts, ses programmes, ses membres et ses

* Conférence donnée à la tribune de l'Institut Belge de Science Politique le 14 mars 1962.

organes propres. Toutefois leurs aspirations politiques et sociales les plus fondamentales, formulées dans le programme Front de l'Unité Nationale, leur sont communes.

Ainsi nous voyons qu'en Pologne plusieurs partis politiques exercent leur activité. L'influence décisive est évidemment exercée par le Parti Ouvrier, le plus nombreux, fondé sur l'idéologie marxiste-léniniste. Tous les partis existants sont associés au pouvoir et il n'existe point de parti d'opposition. Nous avons par conséquent un système « multipartite », sans partis d'opposition. Il est naturel qu'une telle situation politique, qui est caractérisée par la collaboration de tous les partis politiques en l'absence de partis d'opposition organisés, doit nécessairement influencer très sérieusement la structure et l'activité du gouvernement.

Tout d'abord le gouvernement est, lui aussi, un gouvernement multipartite. Les représentants des trois partis participent au gouvernement. Le même phénomène se retrouve d'ailleurs dans tous les organes collégiaux de l'Etat et à tous les échelons. Au Parlement ou au Conseil d'Etat, dans les conseils populaires et leurs organes exécutifs, on retrouve les représentants des partis politiques et aussi des sans-partis. Voilà pourquoi nous avons dit tout à l'heure que tous les partis sont associés au pouvoir.

Le gouvernement se compose actuellement d'un Président du Conseil, de 5 vice-présidents du Conseil et de 28 ministres. Ces postes, y compris celui du Président du Conseil, sont dans la majorité occupés par les représentants du PZPR. Le parti paysan est représenté par l'un des vice-présidents du Conseil et par deux ministres, le parti démocrate par deux ministres. Ce serait cependant une erreur que d'apprécier la participation des partis politiques au fonctionnement du gouvernement exclusivement d'après la composition du Conseil des Ministres. Il faut se rappeler en effet qu'en règle générale, des représentants de tous les trois partis co-gouvernants sont également nommés aux postes de sous-secrétaires d'Etat (vice-ministres). Ainsi, quand le ministre est membre du PZPR l'un des vice-ministres (parfois deux) représentent le ZSL et, dans plusieurs ministères, aussi le SD. Pareillement, quand le ministre fait partie du ZSL ou du SD, des représentants du PZPR se trouvent parmi les vice-ministres. Ajoutons que le ministre et les vice-

ministres font partie d'office du collège du ministre, qui est un organe coopérant à la direction du ressort, ce qui emporte évidemment la possibilité pour les vice-ministres d'exercer une influence sur l'activité du ministère. Au contraire, on ne trouve plus actuellement au gouvernement des ministres sans portefeuille, dont la seule fonction consisterait à représenter un parti déterminé au sein du gouvernement. Par conséquent, tous les représentants des partis politiques dans le gouvernement exercent en même temps, au sein de celui-ci, des fonctions gouvernementales et administratives déterminées.

Le gouvernement est nommé par la Diète; conformément au Règlement de la Diète celle-ci désigne d'abord le Président du Conseil des Ministres en lui confiant la mission de former le gouvernement. Ensuite, après l'examen du programme du nouveau gouvernement, la Diète vote en bloc la liste du gouvernement présentée par le Président du Conseil. Il est évident que le programme et la liste sont le résultat d'une entente préalable entre les partis et c'est pour cette raison sans doute que le vote s'effectue « en bloc ». La même procédure est applicable aux modifications dans la composition du gouvernement (remaniements) qui interviennent au cours de la législation.

Cette entente entre les partis s'opère par les soins d'une Commission Centrale d'Entente des partis politiques où sont représentés les bureaux de tous les trois partis. Ainsi il existe un organe permanent à l'échelon suprême de la direction des partis, dont la tâche consiste à assurer l'entente et la coopération des partis dans tous les problèmes politiques et sociaux essentiels. Cet organe peut, le cas échéant, aplanir les différences des points de vue et les difficultés qui peuvent surgir entre les partis participant au gouvernement. Ces différences et difficultés, lorsqu'ils ne sont pas aplanis au sein du gouvernement lui-même, peuvent être examinés et résolus par des entretiens et des pourparlers bilatéraux des dirigeants des partis, par exemple du PZPR et du ZSL ou du PZPR et du SD.

La situation politique générale ayant cette conséquence que tous les trois partis sont associés au pouvoir à titre permanent et qu'ils sont co-gouvernants à titre permanent, exclut pratiquement la possibilité d'une rupture entre ces partis.

Ce n'est donc pas une « coalition » qui peut éclater dès qu'un problème difficile ou litigieux surgit. Aussi, le gouvernement de la RPP ne peut-il pas être appelé, au fond, « gouvernement de coalition », car la stabilité des rapports entre les partis exclut en fait la possibilité d'une désintégration de sa base politique. Personne donc ne sera étonnée de nous entendre dire que le gouvernement a la stabilité et la permanence assurées grâce à cette situation politique. Il n'est pas besoin d'expliquer à quel point cela facilite le fonctionnement du gouvernement.

La structure politique du gouvernement ainsi esquissée nous fait mieux comprendre la position du gouvernement à l'égard de la direction des partis politiques. Personne ne doute que les représentants des partis politiques au gouvernement puissent et doivent se conformer aux directives de leurs partis. En pratique, cela signifie que le gouvernement s'inspire dans son activité des programmes et des décisions générales des partis politiques (par exemple des résolutions des congrès et des sessions plénières du Comité Central) et des autres directives des organes de direction. Le rôle dominant est joué, en raison de la situation politique générale et de la composition du gouvernement, par les résolutions et les directives du Parti Ouvrier Unifié Polonais. Mais il ne faut pas oublier que toutes les résolutions et les directives les plus importantes de ce parti sont en pratique au préalable consultées et concertées avec les autres partis. Cela est vrai notamment pour les problèmes intéressant particulièrement les autres partis, tels que les questions paysannes (la production agricole, la consommation à la campagne, les impôts, les prix, l'activité culturelle dans la campagne) etc.

Cette collaboration des partis politiques avec le gouvernement est sensiblement facilitée par le fait qu'une partie des membres du gouvernement appartient aux organes directeurs de leurs partis respectifs, et encore aux organes qui sont les plus influents. Il existe donc partiellement une sorte d'union personnelle entre le gouvernement et la direction des différents partis politiques. Toutefois cette union n'est pas trop poussée. Ainsi, bien que quatre membres du Bureau Politique du Comité Central du Parti Ouvrier Unifié Polonais fassent partie du gouvernement (y compris le Président du Conseil des ministres), le premier

Secrétaire de ce parti par exemple, W. Gomulka, n'est pas membre du gouvernement. Il en est de même en ce qui concerne les autres partis.

Cette situation politique n'est pas sans exercer une influence essentielle sur la position du gouvernement à l'égard de la Diète. Les trois partis co-gouvernants ont la majorité à la Diète, car les neuf dixièmes des députés sont membres de ces partis. Il n'y a point à la Diète de parti d'opposition, parce que le dixième restant est représenté par les députés n'appartenant à aucun parti. Une fraction de ceux-ci représente l'idéologie catholique, sans constituer pour autant un parti politique; d'autre part, les députés catholiques ne se trouvent pas dans l'opposition, bien que plus d'une fois, ils adoptent, dans différents problèmes, un point de vue différent de celui des partis de la majorité. Nous avons déjà signalé que la coalition gouvernementale ne peut pas éclater à la suite des différends ou des tensions entre les partis. Pratiquement donc, le gouvernement ne risque pas d'être renversé par la Diète, d'autant plus que les députés sont tenus en ces matières à une stricte discipline de leurs groupes. Cela explique aussi pourquoi le gouvernement n'est jamais forcé de poser « la question de confiance ».

Mais cela ne veut dire nullement, qu'étant donné l'absence d'un parti d'opposition et la composition politique de la Diète, le gouvernement soit à l'abri de la critique. Il n'en est rien. J'ai eu déjà l'occasion d'en parler devant un auditoire belge à l'Institut de Sociologie Solvay. Les députés, et surtout ceux de la majorité gouvernante, critiquent au cours des débats plénières et aux commissions l'activité des différents ministres et, parfois, ils le font aussi vivement que l'opposition le fait ailleurs! Toutefois la différence — et c'est une différence essentielle — consiste en ce que cette critique ne porte pas sur le programme et sur la ligne générale du gouvernement (car les députés de la majorité acceptent évidemment ce programme et cette ligne générale), mais sur les moyens, les méthodes et le mode de réalisation de ce programme, donc avant tout sur les défauts et les insuffisances de sa mise en œuvre. Cette critique, surtout quand elle n'est pas intermittente, peut amener et amène parfois la révocation d'un ministre. En effet, un ministre trop souvent critiqué au Parlement devient pour le gouvernement une hypothèque qui le gêne trop au point de vue politique. Les autres

changements qui interviennent parfois dans la composition du gouvernement, peuvent être déterminés par des raisons d'organisation technique (par exemple la création d'un nouveau ministère, le renforcement de l'élément technique spécialisé, etc.). Mais il arrive aussi des changements qui sont dus aux changements politico-personnels au sein des différents partis. Dans ce cas, les partis délèguent, à la place de leurs représentants antérieurs, de nouveaux candidats qui expriment les nouveaux courants ou les nouvelles tendances au sein de ces partis. La stabilité du gouvernement en tant que telle ne signifie donc pas encore la stabilité des différents membres de ce gouvernement. Il est naturel, toutefois, que dans cette situation les remaniements plus profonds ne se manifestent qu'à la suite de quelque secousse politique, comme ce fut le cas après octobre 1956.

Pour en terminer avec notre analyse relative à l'influence du facteur politique sur le fonctionnement du gouvernement il faut ajouter, que ni la Constitution ni aucun usage constitutionnel (« convention of the constitution ») n'exigent que le membre du gouvernement soit un député. Mais inversement, rien n'empêche qu'un membre du gouvernement soit nommé parmi les députés, car il n'y a aucune incompatibilité entre le mandat de député et la fonction de ministre. En pratique, cependant, la fonction du membre du Conseil des ministres n'est cumulée avec le mandat de député que par deux tiers environ des membres du gouvernement. Cela concerne avant tout la présidence du gouvernement, c'est-à-dire le Président du Conseil, les vice-présidents, le Président de la Commission de planification et les ministres qui, à côté de leurs fonctions gouvernementales et administratives, ont en même temps des fonctions de direction dans les organes de leurs partis respectifs. C'est pourquoi on ne saurait qualifier le gouvernement de la RPP de « gouvernement parlementaire » ou de « gouvernement extra-parlementaire », ou encore de « gouvernement de spécialistes » à la différence de « parlementaires ». Nous avons vu en effet que dans le gouvernement se trouvent, en règle générale, aussi bien les membres du Parlement que les personnes n'ayant pas de mandat de député. En outre, ce sont justement les spécialistes qui font partie du premier groupe, c'est-à-dire qu'ils sont en même temps des députés.

Les séances plénières de la Diète ne prennent pas trop de temps aux membres du gouvernement — bien que les sessions parlementaires durent quelques mois — car ces séances n'ont lieu que quelques fois par mois. Les Commissions de la Diète au contraire poursuivent leur activité aussi bien en cours des sessions que dans les intervalles entre les sessions. Elles se réunissent plus souvent et les ministres intéressés participent toujours à leurs travaux. Il existe 19 Commissions permanentes dont la compétence fixe comprend, en règle générale, les affaires relevant des ministères déterminés. Il n'est donc pas étonnant que les Commissions soient devenues un organe fondamental du contrôle exercé par la Diète sur l'activité du gouvernement, contrôle accompli par ces commissions au jour le jour et systématiquement à l'égard de « leurs » ressorts. Elles sont également le théâtre principal de la critique courante de l'activité des ministères.

En même temps, toutefois, il faut se rappeler que les lignes générales de l'activité du gouvernement dans le domaine de l'économie et de l'administration sont tracées par la Diète. Il en est ainsi non seulement à propos du budget voté annuellement par la Diète, mais avant tout dans la résolution annuelle du Parlement concernant le Plan Economique National. Le contenu de ce Plan définit l'orientation de toute l'activité gouvernementale tant dans le domaine économique que dans l'administration, car il fixe les tâches à accomplir et les moyens qui y sont affectés.

En ce qui concerne les détails je me permets de vous renvoyer une fois de plus à ma conférence à l'Institut Solvay ainsi qu'à mon étude publiée dans la revue anglaise « Political Studies » sur les problèmes du contrôle exercé par la Diète sur le gouvernement en Pologne.

II

Passons maintenant à l'autre élément qui exerce une influence décisive sur le fonctionnement du gouvernement de la RPP, à savoir l'élément économique. Il s'agit d'esquisser de quelle manière la structure économique-sociale qui existe en Pologne influe sur l'activité du Conseil des ministres. Plus précisément, il s'agit de savoir quelle est l'influence exercée sur le fonctionnement du gou-

vernement par le fait que c'est un système socialiste fondé sur la propriété socialisée des moyens fondamentaux de production et dirigé sur la base d'un plan économique unique. Il s'agit donc de dégager et de mettre en relief ces éléments principaux qui, à mon avis, sont l'effet direct de la situation se résumant ainsi qu'il suit : a) toute l'économie nationale est dirigée par l'Etat en vertu des plans économiques annuels et de longue durée ; b) tous les leviers de commande fondamentaux de cette économie : l'industrie, les banques et les assurances, le transport, le commerce extérieur, les forêts (à 80 %), le commerce interne (à environ 50 %), et aussi un secteur important de l'agriculture (11,9 %) — appartiennent à l'Etat qui est leur propriétaire et administrateur.

L'importance de ce fait ne peut être évaluée à sa juste valeur que si l'on prend en considération que la production socialisée (étatique et coopérative) joue à tous égards un rôle décisif dans le produit social total (73 % en 1961). Dans les différentes branches de l'économie nationale en dehors de l'agriculture, la production socialisée a presque le bénéfice de l'exclusivité (dans l'industrie 99,4 %, dont 89,1 % revient à l'industrie d'Etat). Les investissements de l'économie socialisée représentent environ neuf dixièmes de toutes les dépenses d'investissement de l'économie nationale. Dans le commerce le secteur socialisé englobe plus de 97 % des transactions de détail. Il n'est donc pas étonnant qu'une telle structure économique doive déterminer plusieurs éléments de très haute importance qui caractérisent le fonctionnement du gouvernement de la Pologne Populaire en tant que gouvernement d'un Etat à système socialiste, éléments que l'on ne rencontre pas dans les autres régimes économiques ou du moins dont le degré d'intensité n'est pas le même ailleurs. Voici maintenant quels sont ces éléments.

Premièrement, il est évident que l'aspect économique de l'activité gouvernementale vient au premier plan. Le gouvernement est en effet l'organe qui, au nom de l'Etat assure la gestion de la propriété d'Etat. Cette fonction lui est confiée par la Constitution, mais il est logique que seul le gouvernement, — l'organe exécutif et permanent de l'Etat, — puisse gérer constamment et systématiquement l'ensemble de l'économie nationale ainsi organisée et, en particulier, l'ensemble de l'économie d'Etat. Cette fonction ne peut natu-

rellement être accomplie par le Parlement qui comprend 460 députés et qui travaille par sessions.

Deuxièmement, les éléments économiques doivent nécessairement déterminer la structure même du gouvernement en Pologne. Il n'y a donc rien de fortuit dans ce que parmi les ministères et les organes assimilés, l'immense majorité est représentée par des organes à fonctions économiques, techniques et sociales, tandis que les ministères à fonctions politico-administratives sont relativement très peu nombreux. Sur les 28 ressorts dont les chefs sont membres du gouvernement, les 24 sont des organes à fonctions économiques et socio-culturelles, et quatre seulement sont des organes politico-administratifs (ministère des Affaires Etrangères, ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice et ministère de la Défense Nationale). Je signale à cette occasion qu'en Pologne, les ministères peuvent être créés, fusionnés, divisés ou supprimés seulement par les lois.

Troisièmement, il résulte de ces tâches et de cette structure du gouvernement que les problèmes économiques, c'est-à-dire ceux de la direction de l'économie nationale, ont une prépondérance numérique décisive sur les autres questions dans le volume total des travaux du gouvernement. Ces problèmes absorbent la plus grosse partie du temps et de l'attention du gouvernement, ce dont témoigne, entre autres, l'analyse de l'ordre du jour des réunions du gouvernement et la statistique des sujets des décisions prises.

Enfin quatrièmement, — le besoin d'assurer la gestion courante ou, dirions-nous avec quelque exagération, quotidienne de l'économie nationale, implique la nécessité d'instituer au sein du gouvernement un organe plus restreint qui exercerait en tant qu'un comité du gouvernement la fonction de la gestion économique « au jour le jour ». Un tel organe, institué en vertu d'un arrêté du Conseil des ministres, porte le nom de Comité Economique du Conseil des ministres.

Le Comité économique n'est prévu ni par la Constitution ni par les autres lois, car c'est un organe interne du conseil des ministres, fonctionnant avec autorisation et au nom du Conseil dans un domaine déterminé par celui-ci et sous son contrôle. Par conséquent le Comité n'a pas de compétences propres, — tous ses pouvoirs dérivent de la compétence du conseil des ministres.

Le domaine de l'activité du Comité économique est constitué par les questions économiques que nous appellerions « courantes », alors que les problèmes économiques fondamentaux sont toujours examinés par le conseil des ministres au complet.

C'est ainsi que le conseil des ministres examine et arrête les projets du Plan Economique National et du budget soumis à la Diète ainsi que les rapports annuels sur leur exécution ; tous les projets gouvernementaux de lois introduits à la Diète aussi bien que tous les arrêtés et décisions présentant une plus grande importance sont adoptés par le conseil. Il arrive toutefois que ces questions, avant d'être mises à l'ordre du jour de la réunion plénière du Conseil des ministres, sont au préalable examinées par le Comité économique du conseil des ministres. Cette division des tâches retentit évidemment sur la cadence du travail du conseil des ministres et du Comité Economique. Le conseil se réunit plus rarement ; en moyenne toutes les trois ou quatre semaines ; le Comité économique au contraire se réunit en moyenne trois fois par mois, et parfois même plus souvent.

Le Comité examine tous les problèmes économiques qui requièrent les décisions du gouvernement, à moins que la question ne soit soumise au Conseil. Mais la tâche la plus importante du Comité consiste à veiller sur la réalisation normale du Plan Economique National et du budget, et par conséquent à prendre des mesures destinées à éliminer les difficultés et à aplanir les disproportions qui apparaissent au cours de cette réalisation. Il s'agit avant tout de l'exécution des plans de production, mais aussi de la distribution (dans le commerce intérieur notamment), des problèmes des prix, des salaires, du commerce extérieur, etc. On peut donc dire d'une façon générale que le conseil des ministres suit constamment la vie économique par l'intermédiaire de son comité.

Il est incontestable qu'une telle concentration d'attention et de fonctions du gouvernement sur les problèmes socio-économiques soit le résultat direct du caractère de notre économie nationale.

Le Comité économique du conseil des ministres se compose comme suit : le Président du conseil des ministres, le Président de la Commission de planification près le conseil des ministres (qui est vice-président du Comité), tous les vice-présidents du conseil des ministres, le premier adjoint au

Président de la Commission de planification et les ministres : des Finances, de l'Agriculture, du Commerce Extérieur et de l'Industrie Lourde. A ses séances, prennent toutefois part aussi d'autres ministres si les différents points de l'ordre du jour concernent leur ressort. En outre, et cela vaut d'être particulièrement souligné, participent constamment à ses travaux : un représentant du Conseil économique près le Conseil des ministres (c'est un organe consultatif, institué par un arrêté du gouvernement) et les représentants du Conseil central des Syndicats. En pratique donc, la composition effective du Comité économique est souvent beaucoup plus large — ce qui dépend d'ailleurs du caractère de la question examinée — que sa composition permanente dont nous avons parlée tout à l'heure. Il convient de signaler aussi que tous les ministres, même s'ils ne participent pas aux séances du Comité économique, reçoivent la pleine documentation courante de son activité, en particulier tous ses procès-verbaux. Les décisions du Comité économique peuvent faire l'objet — conformément à son règlement — d'un recours du ministre intéressé au conseil des ministres, mais dans la pratique on ne rencontre pas de tels recours. Il arrive, au contraire, que le Comité économique lui-même soumet les questions ou les problèmes plus importants ou controversés aux délibérations du conseil des ministres.

Le caractère spécifique de notre économie, et en particulier le fait que ses branches fondamentales (industrie, banques et assurances, commerce extérieur, majorité du commerce intérieur, transports, important secteur agricole) sont propriété de l'Etat, justifie à mon avis, le rôle spécifique de ce qu'on appelle les arrêtés normatifs du gouvernement. Il serait en effet inconcevable de vouloir saisir la gestion de l'économie socialisée dans un réseau dense des dispositions légales et des règlements d'application. On ne peut gérer ainsi une économie. Nous savons que pour cette raison, même dans les pays non socialistes, les entreprises nationalisées se trouvent soumises à un régime tout à fait différent de celui des organes de l'administration propre. Ni les lois, ni les dispositions d'application ne peuvent régler en détail la gestion de l'immense économie étatisée du pays socialiste. Il en résulte que les normes juridiques réglant d'une manière générale la gestion de l'économie socialisée ne sont édictées que dans une faible

mesure par la voie législative et que le gros de ces dispositions est représenté par les actes normatifs du gouvernement. Dans la pratique donc, les rapports patrimoniaux entre les entreprises d'Etat ne sont pas réglés par des lois et des dispositions d'application, mais ils le sont par des arrêtés normatifs du gouvernement qui établissent les règles juridiques obligatoires pour ces entreprises. En édictant ces dispositions le gouvernement n'agit pas en vertu d'une délégation spéciale, particulière et expresse (qui est indispensable au contraire pour régler les droits et obligations des citoyens), mais en règle générale, il se base uniquement sur ses compétences constitutionnelles générales. Nous répétons toutefois que, de cette manière on ne peut, dans aucun cas et sous aucun prétexte, régler la situation juridique, — c'est-à-dire les droits et obligations — des citoyens. Aussi les tribunaux polonais n'admettent-ils dans leur jurisprudence l'application de ces actes dans les relations entre les particuliers. Il y a lieu de faire remarquer ici que tous les différends patrimoniaux entre les entreprises socialisées ne sont pas tranchés par les tribunaux de droit commun, mais relèvent de la compétence des organes d'arbitrage économique. En effet, il s'agit ici, en règle générale, de différends entre les organes du même propriétaire, c'est-à-dire de l'Etat ; ces différends ne sauraient donc être portés devant les tribunaux judiciaires.

Nous avons dit que de l'essence même de notre système économique découle la nécessité de confier au gouvernement la direction de l'ensemble de l'économie nationale. Mais ces questions ne sont pas si simples qu'on pourrait le croire. La direction est un problème dont le degré d'intensité et, pour ainsi dire, la profondeur peuvent être différents. La question se complique donc par l'interférence dialectique des deux éléments indispensables. D'un côté existe, comme nous l'avons vu, la nécessité de la direction centrale de l'économie nationale par le gouvernement. De l'autre côté, cependant, apparaît la nécessité d'assurer aux différents ministres, entreprises d'Etat et collectivités territoriales une liberté d'initiative et d'action indispensable à l'exercice normal de leurs fonctions, en particulier de fonctions économiques. Après la période d'une centralisation — qui fut excessive, comme nous le voyons maintenant, — du système de gestion de l'économie socialisée,

on met ces dernières années en œuvre la règle d'une vaste décentralisation. Cette règle se manifeste notamment dans un élargissement substantiel des compétences ministérielles, des entreprises et de leurs unions ainsi que des collectivités territoriales (c'est-à-dire des conseils populaires et de leurs organes exécutifs). Il faut donc se poser la question suivante : quelle influence a exercé cette tendance à une large décentralisation sur le fonctionnement du gouvernement ?

1. Dans les rapports entre le gouvernement (en tant qu'organe collectif) et les ministres, la tendance à assurer aux ministres un vaste champ d'initiative et d'autonomie a trouvé son expression pratique avant tout dans le rôle nouveau attribué aux délibérations du Conseil des ministres ou du Comité économique du Conseil. A l'heure actuelle elles portent seulement sur les questions d'importance générale ou encore sur celles qui requièrent la coordination d'action de plusieurs ministères, c'est-à-dire les affaires inter-ministérielles ou supra-ministérielles. En vue de l'existence du Comité économique fonctionnant d'une façon permanente, il n'y a pas lieu en règle générale d'instituer des comités restreints ad hoc, quoique cela se produise de temps en temps pour la préparation de certaines questions plus importantes ou plus difficiles. Ces comités restreints sont institués le cas échéant par le Comité économique ou par le Président du Conseil.

2. En ce qui concerne les entreprises socialisées des changements importants sont également intervenus ces dernières années ; ils consistent en un élargissement très sérieux de l'autonomie de ces entreprises, c'est-à-dire des pouvoirs de la direction de l'entreprise, et des organes de la gestion autonome ouvrière. L'incidence de cet aspect de la décentralisation sur le fonctionnement du gouvernement se manifeste par le fait que le gouvernement n'intervient pas directement dans la gestion des entreprises. Sa fonction directrice à l'égard des entreprises est exercée par la fixation dans le plan annuel fondé sur le vote de la Diète des indices économiques fondamentaux. Ce sont donc les indices généraux de production, de productivité, des salaires, d'emploi, d'accumulation, etc. — ils sont fixés pour les branches entières de l'économie nationale et non pour les entreprises individuelles. L'autre instrument de direction de l'activité des entreprises (et de leurs groupes

appelés unions) est constitué par les arrêtés normatifs déjà mentionnés, qui, nous le savons déjà, ont le caractère de règles générales et impersonnelles. Etant donné ce caractère général, les règles en question ne représentent pas une ingérence individuelle dans les affaires d'une entreprise individuelle. De cette manière la généralité des actes de gouvernement représente pour les entreprises et leurs unions une espèce de garantie de leur autonomie.

3. Reste encore à examiner la question de la position du gouvernement vis-à-vis des collectivités territoriales, c'est-à-dire des conseils populaires locaux et de leurs organes. Mais, tout d'abord, il faut dire quelques mots sur les conseils populaires. En Pologne Populaire, il n'y a point d'organes locaux qui constitueraient une entité opposable à l'Etat ou une personne morale distincte de l'Etat. Dans toutes les communes et villes, dans les quartiers des villes plus importantes, dans les arrondissements et voïvodies, la population élit pour une période de trois ans les conseils populaires qui sont les organes représentatifs politiques de l'échelon local. Ces conseils populaires élisent leur organe exécutif collégial (nommé, d'ailleurs très inexactement, présidium du conseil populaire) qui par ses organes spécialisés (sections ou offices) exerce l'ensemble de l'administration et de la gestion économique sur le territoire donné. Il n'existe donc point en Pologne d'organes du genre des préfets ou des gouverneurs représentant le gouvernement central sur le territoire national. Le présidium du conseil populaire est élu tout entier par le conseil lui-même ; seule l'élection de son président par le conseil populaire de voïvodie doit être approuvée par le Conseil des ministres (jusqu'à présent le Conseil des ministres n'a jamais refusé d'approuver cette élection).

De cette manière, l'ensemble des questions de l'administration et de l'économie de l'Etat (sauf quelques exceptions telles que l'armée, les chemins de fer, les postes, la statistique ainsi que les mines et les usines les plus importantes) se trouve entre les mains des conseils populaires, de leurs organes exécutifs et des organes administratifs et économiques subordonnés à ces présidiums. Mais, en même temps, la Constitution statue que le conseil des ministres dirige l'activité des présidiums des conseils populaires. La question donc

se pose : que faut-il faire pour que le gouvernement exerce ses fonctions de direction de l'activité des présidiums des conseils populaires et pour qu'en même temps, les organes territoriaux aient une large autonomie et initiative ? Les méthodes « classiques » d'assurer une telle autonomie n'entrent pas en ligne de compte ici, car les conseils populaires et leurs présidiums ne sont pas des personnes morales distinctes de l'Etat ; ils n'ont pas leur propre champ d'activité, etc. Ce sont en effet des organes d'Etat, tout comme la Diète et le gouvernement.

C'est une question difficile, car ici encore nous sommes en présence du jeu des tendances opposées : d'une part la direction planifiée centrale et d'autre part l'autonomie locale. On cherche une solution dans l'adoption légale du principe d'après lequel le gouvernement dirige les activités des présidiums des conseils populaires en ne leur donnant que des directives générales. De cette manière, de même que pour les entreprises, on exclut l'ingérence dans les questions individuelles des unités territoriales individuelles, car les directives du gouvernement portent nécessairement sur des questions générales. Le nombre des indices planifiés fixés par le gouvernement pour l'économie locale n'est pas élevé et en outre ils sont très généraux. Mais un élément, sans doute encore plus important, dont dépend l'autonomie des organes territoriaux est celui qui consiste à leur assurer leurs propres recettes suffisantes et permanentes. On a beaucoup fait en ce sens parce que les recettes propres des communes, des villes, des arrondissements et des voïvodies (c'est-à-dire les revenus de l'économie locale ainsi que les recettes des impôts et des taxes de caractère local) ainsi que leur participation aux recettes du budget central couvrent aujourd'hui, en moyenne, à l'échelle de l'Etat tout entier et de tous les conseils — environ 90 pour-cent de leurs dépenses ; un dixième seulement est couvert par les dotations dites de compensation provenant du budget central. Il est vrai que cette proportion, bien qu'avantageuse en général, se façonne très différemment en fonction de l'échelon du conseil et de la région du pays, ce qui s'estompe évidemment lorsqu'on ne considère que le chiffre moyen national.

Pour l'examen des problèmes liés à la position du gouvernement à l'égard des présidiums des

conseils populaires, le Conseil des ministres a institué une Commission spéciale composée de membres du gouvernement et présidé par l'un des vice-présidents du Conseil. C'est une commission permanente, mais elle s'occupe surtout des problèmes d'administration et d'organisation (par exemple la division territoriale de l'Etat, l'organisation de l'appareil administratif des conseils populaires, etc.), tandis que les questions économiques des organes territoriaux sont examinées, en règle générale, par le Comité économique du conseil des ministres. Pour cette raison, cette Commission se réunit bien plus rarement que le Comité économique.

De toute façon, il faut souligner qu'aux travaux de cette Commission participent toujours non seulement les ministres, mais aussi les présidents des présidiums des conseils populaires intéressés à un problème donné. De cette manière, la Commission devient une plate-forme de coopération directe du gouvernement avec les présidiums des conseils populaires de voïvodie.

Le tableau ne serait pas complet en ce qui concerne la position du gouvernement vis-à-vis des présidiums des conseils populaires — examinée du point de vue du fonctionnement du gouvernement, — si l'on laissait de côté deux autres éléments importants. Ainsi dans l'activité du gouvernement, on suit le principe (fixé même par un arrêté spécial !) que tous les projets et toutes les questions soumis au gouvernement doivent être au préalable discutés avec les présidiums s'ils ont trait à l'activité des conseils populaires. En pratique, ceci concerne actuellement de nombreuses affaires examinées par le gouvernement, car étant donnée l'extension des compétences des conseils

locaux la plupart de ces affaires sont gérées par les conseils. D'autre part, toutes les fois que le conseil des ministres délibère sur les questions qui intéressent directement les tâches et les fonctions des conseils populaires, aux séances du conseil participent tous les 22 présidents des présidiums des conseils populaires de voïvodie et des grandes villes assimilées aux voïvodies. A une telle séance le nombre des représentants des conseils populaires égale presque celui des membres du gouvernement. Ajoutons encore qu'y prennent part, en règle générale, les représentants du Conseil Central des Syndicats et du Conseil économique et, *ès-qualité*, le Président de la Chambre suprême du Contrôle et le secrétaire scientifique de l'Académie Polonaise des Sciences ; on invite aussi souvent des présidents des offices centraux qui ne sont pas membres du gouvernement. Nous avons donc une réunion du gouvernement qui diffère sensiblement du modèle classique des réunions du cabinet.

En terminant, je tiens à souligner que je me rends parfaitement compte de ce que ma conférence a de fragmentaire. Je pense cependant que parmi les questions du fonctionnement du gouvernement en Pologne dont j'ai traité, vous avez trouvé plusieurs problèmes qui vous sont bien connus et sur lesquels vous vous penchez vous-mêmes. Il est certain toutefois qu'à beaucoup d'autres égards, le gouvernement d'un pays socialiste doit chercher de nouvelles formes et méthodes pour satisfaire à ses besoins spécifiques. C'est justement ces formes spécifiques du fonctionnement du gouvernement et les causes qui les engendrent que j'ai essayé de présenter dans ma conférence.

