

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



53011
Distr.
LIMITEE

E/CN.14/UAP/150
7 février 1968

Original : FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Cycle d'information sur les méthodes
et les formules de formation en cours d'emploi
Bangui, 21 au 30 novembre 1967

LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES EN COURS D'EMPLOI
EN REPUBLIQUE FEDERALE ALLEMANDE

M57-1793

LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES EN COURS D'EMPLOI
EN REPUBLIQUE FEDERALE ALLEMANDE*

En République fédérale d'Allemagne, le personnel des services publics est de longue date soumis à deux régimes juridiques différents : d'une part, le droit des fonctionnaires ressortissants au droit public; d'autre part, le droit du travail applicable au contrat d'emploi, généralement réglé par une convention collective.

Au terme de la loi fondamentale (article 33, alinéa 4) l'exercice à titre permanent d'attributions relevant de la souveraineté est, en règle générale confié à des agents liés à l'Etat par des relations de service et de fidélité ayant un caractère de droit public. Ces agents sont des fonctionnaires.

En avril 1964, la Fédération (y compris les administrations des P.T.T. et des Chemins de Fer), les Länder et les communes employaient 2.862.000 personnes à temps plein, dont 1.259.000 fonctionnaires.

Selon la nature et le degré de la formation exigée, ainsi que les activités à exercer, les fonctionnaires ont été répartis en quatre catégories : niveau inférieur, niveau moyen, niveau principal et niveau supérieur. Le fonctionnaire suit la carrière à laquelle appartient son poste initial, lequel par principe, est toujours situé à l'échelon le plus bas de la hiérarchie des grades.

Si la tâche de formation et de perfectionnement du fonctionnaire, revêt aujourd'hui une importance qu'elle n'a pas connue dans le passé, le problème occupe depuis assez longtemps le Gouvernement et les

* par M. Adolf Barth, Collaborateur de la Fondation allemande pour les pays en voie de développement.

autorités locales responsables de cette formation. Grosso modo on peut dire qu'au début de ce siècle, en Allemagne, la seule formation en cours d'emploi qui existât était celle "sur le tas". L'ampleur et la diversité que prirent les interventions administratives déterminèrent néanmoins la fondation des premières écoles d'administration déjà avant 1914.

Après la première guerre, les problèmes soulevés par la formation et le perfectionnement des fonctionnaires prirent un caractère de plus en plus urgent; les difficultés financières obligeaient en effet à surveiller de très près le coût et le rendement des services administratifs et de la formation des fonctionnaires; à cela venait s'ajouter l'accroissement considérable des tâches confiées à l'administration. C'est donc principalement sous la République de Weimar, c'est à dire entre 1919 et 1933, que les bases du système de formation et de perfectionnement dont il va être question ont été élaborées, sauf en ce qui concerne la formation du fonctionnaire supérieur qui suit une filière établie et appliquée par l'administration prussienne du XIXe siècle.

Faire quelque chose pour sa propre formation et son propre perfectionnement était et est bien entendu dans l'intérêt du fonctionnaire lui-même, puisque c'est de ses qualités et de ses titres que dépend en grande partie son avancement. Le législateur allemand a pourtant cru nécessaire d'insérer dans le règlement sur la carrière un article en vertu duquel tout fonctionnaire est tenu de travailler constamment à son perfectionnement professionnel; les tribunaux administratifs, tant des Länder que le tribunal administratif suprême, ont décidé à plusieurs reprises que le manquement à cette obligation constituait une faute de service punissable. Cette obligation ne peut cependant jouer que dans le cas où un fonctionnaire aurait omis d'une manière grave de se documenter ou de se tenir au courant de la législation concernant le domaine administratif qui lui a été confié.

A cet effet, l'Etat et respectivement les communautés locales mettent à la disposition du fonctionnaire désireux de se perfectionner un ensemble d'institutions dont il peut se servir. Cependant ces institutions ne sont pas les mêmes pour tous les fonctionnaires; elles varient selon les niveaux auxquels ceux-ci appartiennent. C'est pourquoi cette étude contiendra deux chapitres consacrés successivement à la formation des fonctionnaires supérieurs et à celle des fonctionnaires n'appartenant pas à ce niveau. Finalement un bref chapitre sera consacré aux fonctionnaires honoraires qui occupent dans l'Administration allemande une place à part et dont la formation s'avère particulièrement difficile.

CHAPITRE PREMIER

LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES SUPERIEURS

La carrière supérieure était autrefois réservée aux seuls titulaires d'un diplôme d'université. Dans la grande majorité des cas, il s'agissait de la licence en droit. Par suite de l'influence toujours grandissante des partis politiques sur le recrutement des hauts fonctionnaires, la nomination de certains fonctionnaires dits "politiques" dépend essentiellement de considérations d'ordre politique. Bon nombre de fonctionnaires faisant juridiquement partie du niveau supérieur ne remplissent plus aujourd'hui les conditions d'entrée requises pour cette catégorie. Ces fonctionnaires, qui pour la plupart n'ont reçu aucune formation administrative, viennent en général de l'économie privée, des syndicats ou des cadres d'un parti politique, ou bien sortent, grâce à leurs appuis politiques, d'une carrière administrative inférieure. Il semble donc logique d'écarter de ce chapitre cette catégorie de fonctionnaires dont la formation s'est effectuée en dehors du cycle normal.

Pour tout autre candidat au fonctionnariat supérieur, il est encore strictement de règle d'exiger un diplôme d'université qui seul donne droit d'accès à cette carrière, sans concours ou autre examen d'entrée préalable. La carrière supérieure comme toutes les autres est une carrière unique du service public allemand. Par "carrière unique" on entend le fait qu'un fonctionnaire peut en principe gravir, à l'intérieur de la carrière choisie, tous les échelons, en commençant par le plus bas, sans avoir à justifier d'une formation supplémentaire en cours de carrière, ou avoir à passer des examens. Cette règle est valable tant dans le domaine de l'administration générale, où les juristes prédominent, que dans les administrations techniques. La raison en est :

- 1) La confiance faite aux universités en tant que formatrice d'hommes aussi bien sur le plan technique de la matière choisie que sur le plan humanitaire comprenant une formation générale au sens large du mot, et

2) la confiance faite à la conscience professionnelle de l'intéressé dont on attend qu'il fasse lui-même tout ce qui est en son pouvoir pour grandir avec ses tâches.

Ceci dit, examinons maintenant dans le détail la formation et le perfectionnement en cours d'emploi.

La formation réalisée et appliquée en République fédérale d'Allemagne, tant pour les fonctionnaires supérieurs que pour les autres, a pour but de former des administrateurs possédant à fond les techniques du métier. Cette formation doit en outre développer chez l'individu le sens de la responsabilité, de l'honnêteté non seulement à l'égard du public, mais aussi envers ses supérieurs, en bref de l'initier au métier et de former sa personnalité morale dans le sens de l'honnête homme.

Les moyens pour atteindre ces objectifs sont multiples et semblent avoir tendance à se multiplier encore. Les seuls cependant auxquels tous les fonctionnaires sont également soumis, sont la formation sur le tas, c'est-à-dire l'exercice pratique des fonctions administratives et le stage, moyen de formation devenu classique pour le fonctionnaire supérieur en Allemagne.

1) Le stage

Il est encore pratiqué aujourd'hui dans les administrations en République fédérale tel qu'il avait été créé en vue de former, pour les besoins de l'administration prussienne, les jeunes juristes désireux d'embrasser la carrière administrative. A son origine cette formation était exclusivement juridique et de nos jours elle l'est encore essentiellement. Mais déjà avant la première guerre mondiale le besoin s'est fait sentir d'offrir au jeune licencié en droit la possibilité de choisir dès son entrée dans le service public, entre la carrière à proprement parler juridique (comprenant les carrières de juges ou de procureurs) et la carrière administrative. En dépit de l'idée moderne qui était à la base de cette innovation, la dualité des stages n'a pas pu se maintenir, peut-être parce que le stage administratif passait pour être plus

noble (les jeunes aristocrates licenciés en droit allaient en effet de préférence vers la carrière administrative) et que la République de Weimar ne voulait pas d'un stage aristocratique et d'un stage roturier. De même les tentatives de faire revivre le stage purement administratif qui ont été entreprises après la dernière guerre dans plusieurs Länder n'ont pas été couronnées de succès.

De nos jours, le licencié en droit, désireux d'entrer dans la magistrature ou l'administration, doit subir un stage de trois années environ, parfois de trois ans et demi, selon le Land dans lequel il réside.

En tant que stagiaire, il a le statut d'un fonctionnaire à l'essai et bénéficie ainsi, sinon de tous du moins des principaux droits attachés au statut de fonctionnaire. Il touche une rémunération et, s'il est marié et père de famille, des allocations familiales. Cette rémunération, il est vrai, est faible; pour un célibataire elle est, dans le pays d'où je viens, de DM.-350 par mois, soit approximativement de FR. 400.-et fait l'objet d'une interminable querelle entre le Ministère de la justice et l'Association des stagiaires, car l'organisation des stages a toujours été confiée à ce Ministère. C'est sur son budget que les stagiaires sont rémunérés et c'est le Ministre de la Justice qui désigne le juge qui sera chargé de surveiller les travaux du stagiaire. Celui-ci, en tant que fonctionnaire, est tenu d'obéir aux directives du juge-surveillant et des autres fonctionnaires dans les services desquels il est appelé à travailler. Les manquements graves à ses devoirs entraînant une peine disciplinaire pouvant aller jusqu'à l'exclusion et la révocation du statut de fonctionnaire.

Le stage est divisé en étapes d'une durée variable, selon l'importance qu'on leur a accordée. En général, c'est le tribunal de première instance qui est la première étape. Suivent dans un ordre qui peut varier d'un Land à l'autre, les autres tribunaux. Le tribunal d'appel ou la Cour de Cassation sont en principe la dernière étape. Afin d'atténuer ce que cette formation pourrait avoir de trop juridique, et d'élargir les

vues du stagiaire, un séjour dans une administration du choix de l'intéressé a été incorporé dans le stage. Ce séjour est en général d'une durée de six mois et peut être effectué soit dans une administration centrale, c'est-à-dire un ministère ou une administration fédérale (poste, chemin de fer) soit dans les services d'administration d'une communauté locale, à l'exception des petites communes dont les affaires n'offriraient guère d'intérêt pour la formation d'un juriste. Le stage classique comprend, en dehors des stations citées, encore deux autres étapes d'une durée variable (entre quatre et six mois) l'une dans l'étude d'un notaire, l'autre chez un avocat.

Ce tableau type du stage, s'il est encore valable, a néanmoins déjà subi de sérieuses retouches et semble devoir en subir d'autres. Déjà avant la guerre, il a été admis, sur demande, de passer la station administrative dans des administrations plus spécialisées, telles que l'administration des mines qui, en Sarre par exemple, fait partie du domaine public. Cependant c'est surtout après la dernière guerre que le déroulement du stage, comme il vient d'être décrit, a perdu beaucoup de sa rigueur. Deux raisons en sont principalement responsables :

- 1) le plus grand nombre des licenciés en droit n'est plus absorbé comme autrefois par la magistrature et le barreau, mais se destine en proportion toujours croissante à la carrière administrative ou aux postes de l'économie privée;
- 2) on estime que la formation purement juridique ne suffit plus à tous les besoins modernes du métier de l'administrateur ni du juge (sans parler de l'économie privée où l'on préfère un juriste doublé d'un économiste).

Aussi est-il aujourd'hui permis, sur demande, de passer une bonne partie du stage (six mois) non seulement dans n'importe quelle branche de l'administration publique, mais également dans les services administratifs des syndicats et même d'entreprises privées. Le candidat désireux de se perfectionner en matière théorique dans un certain domaine ou d'apprendre une langue étrangère est même autorisé à fréquenter une école d'administration ou de faire un séjour dans une administration étrangère.

C'est ainsi que, de plus en plus de stagiaires allemands font des séjours dans des services préfectoraux en France ou fréquentent des universités ou des écoles d'administration aux USA. Depuis peu ce sont surtout les services internationaux de Bruxelles qui exercent une grande attraction sur le stagiaire allemand, tant par leur proximité que par la possibilité qu'ils offrent de connaître les particularités des différentes administrations étrangères représentées par leurs fonctionnaires à la Communauté européenne.

Le stagiaire, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, demeure tout au long de son stage sous une double surveillance : 1) une surveillance générale confiée à un magistrat expérimenté ayant manifesté des aptitudes pédagogiques; 2) une surveillance particulière durant chaque étape du stage confiée également à un fonctionnaire ou à une personne aussi capable sur le plan professionnel que sur le plan humain. Cette dernière surveillance est plus étroite que la première, car en principe le stagiaire est en contact quotidien avec la personne chargée de sa formation. C'est ce surveillant que par tradition les stagiaires continuent d'appeler "père de la formation" qui distribue en effet chaque jour le travail à exécuter soit pour le jour même soit pour une date ultérieure. C'est lui également qui l'introduit dans les différents services d'une administration, qui le présente aux chefs de service et aux autres collaborateurs etc...; et c'est surtout avec lui que le stagiaire doit discuter des problèmes qu'il aura rencontrés au cours de son travail. En ce qui concerne ce dernier, le stagiaire jouit d'une liberté relativement grande. S'il est en fait tenu de respecter les heures de services, il dispose par contre de ses après-midi tout entiers. De plus le stagiaire n'est pas incorporé dans le service où il travaille, de manière à faire de lui un collaborateur à part entière, mais bien au contraire il reste, tant sur le plan de l'organisation que sur le plan du travail dans le service en question, en marge de celui-ci, ayant seulement pour obligation de perfectionner ses connaissances en travaillant sur quelques questions et problèmes clefs inhérents à ce service. C'est ainsi que, par exemple, dans les administrations des communautés locales telles que

les cercles, circonscriptions qui correspondent approximativement aux sous-préfectures françaises, qui ont de temps en temps des stagiaires, ceux-ci sont régulièrement chargés de liquider les affaires épineuses, parfois passablement anciennes, au grand profit de l'administration et du stagiaire.

Un stagiaire, tout au long de son stage, n'est jamais seul ; il appartient en effet à sa promotion qui, si elle est nombreuse, forme plusieurs groupes de travail ou groupes de discussions se réunissant une ou deux fois par semaine pour approfondir par la discussion les connaissances nouvellement acquises et pour se perfectionner dans la rédaction des rapports. Ceux-ci, comme dans d'autres pays, sont soumis à des règles assez strictes, surtout en ce qui concerne le plan et cela représente pour le stagiaire venant de l'université où cette rigueur n'est pas enseignée et moins exigée, du moins au début du stage une difficulté majeure. Pour être certain de bien apprendre la bonne formule de la rédaction, il est très en vogue parmi les stagiaires allemands de se confier à un répétiteur, c'est-à-dire d'avoir recours aux services d'un juriste retraité ou encore en service actif, bien connu pour ses capacités de rédacteur. C'est un moyen aussi efficace que coûteux, mais pour beaucoup indispensable. Une déformation de ce système est constituée par une pratique autrefois plus répandue qu'aujourd'hui de se laisser vivre pendant les deux premières années et de se confier pendant la dernière année à un répétiteur en vue d'une préparation intensive de l'examen. Cette méthode ne peut guère être considérée comme une méthode sérieuse de formation; elle consiste surtout à faire ingurgiter au candidat des connaissances rapidement acquises en se servant de tous les artifices techniques et psychologiques pour apprendre le plus vite et le plus facilement et en se bornant à des sujets susceptibles de sortir le jour de l'examen. Cette méthode est, bien entendu, réprouvée et n'est pratiquée que par des juristes avides de gain et quelque peu déçus.

La méthode de travail ainsi que celle des travaux pratiques à l'université, est essentiellement ce que les Anglais appellent le "case system",

c'est-à-dire une méthode qui consiste à faire travailler le candidat sur les données d'un cas précis qui lui est fourni et qu'il doit examiner sous le ou les angles juridiques le concernant. On peut, sans exagération, qualifier cette méthode de "méthode classique" en Allemagne et elle le restera malgré les transformations qui sont actuellement en cours, mais qui concernent plutôt l'organisation des études universitaires que l'organisation et la méthode de formation au cours des stages.

Le stage se termine par un examen comprenant des épreuves écrites et orales dans toutes les principales branches du droit. Cet examen est appelé deuxième ou grand examen d'Etat et confère à son titulaire l'aptitude à la magistrature, au barreau, au notariat ainsi qu'à la carrière supérieure dans l'administration. L'examen est précédé d'une thèse variant entre soixante et cent pages dactylographiées qui décide de l'admission du candidat aux épreuves écrites, de même que celles-ci décident de l'admission aux épreuves orales. Cet examen se passe devant un jury composé de représentants du Gouvernement, c'est-à-dire de hauts fonctionnaires du Ministère de la Justice et de magistrats, d'où son nom "examen d'Etat".

2) La formation sur le tas.

Elle existe évidemment dans tous les métiers, mais en ce qui concerne l'administrateur appartenant au niveau supérieur de la hiérarchie qui vient de passer son second examen d'Etat, il est de règle de lui faire changer de service assez fréquemment. La loi n'y oblige pas, mais la tradition veut que ce fonctionnaire ne reste pas trop longtemps sur place. On peut donc légitimement parler d'un rôle primordial que joue cette façon de procéder qui est tout simplement l'exercice même des tâches administratives que M. Bourdeau de Montenay a apprécié dans les termes suivants :

"On peut effectivement penser qu'arrivé à ce que nous appelons un des corps supérieurs de l'Etat, le fonctionnaire "supérieur" ne puisse recevoir de meilleur perfectionnement que celui que lui procurent au

jour le jour et presque automatiquement l'accomplissement de ses fonctions habituelles, les rapports humains qu'elles nécessitent, les critiques soit d'autrui soit de soi-même qu'elles exigent. Le "chef-d'oeuvre" du "compagnon" dans les corporations du Moyen Age était le fruit d'un perfectionnement de cet ordre continu, progressif, un ouvrage qui avait été cent fois remis sur le métier.

Certes, il existe aussi dans le haut service de l'Etat - comme d'ailleurs aux postes élevés du secteur privé - un "fignolage" une habitude, qui se prennent à l'usage, qui font les bons artisans et qui sont, à l'administrateur, aussi indispensables qu'au potier le "tour de main". L'enrichissement de soi-même, le perfectionnement, naissent sans cesse de l'exercice loyal et intelligent du métier, peut-être plus encore quand ce métier est d'administrer les autres, et il est permis de penser que ce perfectionnement à l'ouvrage est le meilleur et qu'il est suffisant."

3) Le perfectionnement

La formation sur le tas ne peut cependant, suffire; aussi existe-t-il en Allemagne comme dans d'autres pays, je pense, un véritable foisonnement de possibilités de se perfectionner, soit sur un plan particulier. Passons en revue les principaux et arrêtons-nous sur une réalisation particulièrement intéressante pour une conférence de pays francophones et de formation française : à savoir l'école d'administration de Spire.

a) Bon nombre de fonctionnaires se voient très tôt dans l'obligation de perfectionner leur formation en apprenant à s'intégrer dans le système fédéral. Car dans la République fédérale d'Allemagne les relations des pays membres de la Fédération avec celle-ci constituent la charnière même du système constitutionnel. Ces relations sont essentiellement d'ordre administratif et une bonne entente entre la Fédération et les pays membres repose donc sur une collaboration sans friction entre l'administration fédérale et les administrations des divers pays. Or nulle formation n'est prévue pour garantir ou préparer à cette collaboration. C'est pour cela que bon nombre de fonctionnaires des Länder se font, au début

de leur carrière, mettre en disponibilité afin de pouvoir entrer dans une administration fédérale, dans laquelle ils passent en général plusieurs années à la fin desquelles ils se décident à rentrer dans leurs pays ou à devenir fonctionnaires fédéraux. Grâce à ce moyen, on est arrivé jusqu'à présent à pallier à l'absence de formation en ce domaine.

b) Les Universités

Il y a au moins une université dans chaque Land et celles-ci offrent de multiples possibilités de perfectionnement en organisant des colloques ou des semaines universitaires au cours desquels sont traités des sujets d'ordre général tout aussi bien que des questions de détail se rapportant directement aux besoins pratiques de l'administration. C'est ainsi, par exemple, qu'en ce moment ont lieu un peu partout des séminaires sur l'impôt sur le chiffre d'affaires. Certaines universités offrent même des cours du soir et des cours par correspondance qui permettent aux fonctionnaires d'approfondir leurs connaissances théoriques qui à cause du travail quotidien risquent souvent de passer au second plan.

c) la présence en Allemagne même de services administratifs étrangers (sortant des anciens services d'occupation) ainsi que la collaboration avec les services internationaux créent un besoin de plus en plus urgent de fonctionnaires sachant bien une ou plusieurs langues étrangères, ce qui a donné lieu à la fondation d'une école de langues à laquelle le fonctionnaire intéressé et doué peut faire des séjours de plusieurs mois jusqu'à un an selon le degré de ses connaissances antérieures, afin d'acquérir un diplôme de langue étrangère.

d) Finalement méritent d'être cités ici les voyages d'études à l'étranger qui vont se multipliant. La connaissance de l'étranger est certes souhaitable, mais il convient cependant de se demander si des voyages d'études d'une durée de deux à quatre semaines peuvent suffire à atteindre ce but. Aussi a-t-on reproché à ces voyages d'être à l'origine de connaissances plutôt superficielles et acquises en "dilettante" sans avoir obtenu de cette manière des effets plutôt contraires

e) Les syndicats et l'Economie privée font aussi des efforts considérables en vue de perfectionner le fonctionnaire. En ce qui concerne cette dernière, elle s'adresse bien entendu plus aux fonctionnaires des services techniques qui sont en relation avec telle ou telle de ses branches, qu'aux fonctionnaires de l'administration générale. Mais les syndicats, à côté des petits moyens de formation que constituent les colloques, conférences, etc., orientent dans certains domaines de véritables centres de perfectionnement qui sont, il est vrai, plus destinés aux fonctionnaires subalternes qu'aux fonctionnaires supérieurs. Le grand problème cependant est de savoir si l'Etat peut se permettre de laisser la formation et le perfectionnement de ses fonctionnaires à des institutions dont les buts, tout honorables qu'ils soient, ne cadrent tout de même pas toujours avec ceux poursuivis par l'Etat.

f) La gamme des possibilités de perfectionnement est si grande qu'il serait fastidieux de vouloir les énumérer toutes. Mentionnons cependant, à titre d'exemple, deux procédés de formation; l'un agréable, l'autre quelque peu cocasse. Depuis quelque temps les candidats à la carrière diplomatique ont au programme de leur stage : le vol à voile, l'équitation et la danse, afin de leur conférer, comme dirait Proust, cette gymnastique sociale si nécessaire à la réussite dans le monde. L'autre exemple est celui des juges et procureurs chargés d'instruire et de juger les procès relatifs à la circulation. Pour leur permettre d'apprécier plus équitablement les difficultés à conduire un tramway, il leur faut passer le permis pour ces véhicules. Ironie du sort, à Sarrebrück, quelques mois après la mise en vigueur de ce système, les tramways furent remplacés par des autobus !

g) Bien plus sérieuse était la tentative entreprise par la fondation de l'école d'administration de Spire. Cette petite ville située au bord du Rhin, se trouvait en zone d'occupation française. Les autorités militaires françaises, en accord avec les autorités civiles allemandes, établirent à Spire une école d'administration conçue d'après

le système de l'E.N.A. Cependant la constitution fédérale empêchait dès le début cette école conçue pour un pays centralisé de fonctionner normalement. Pour sauver malgré tout cet établissement on l'a transformé en centre de formation, c'est-à-dire qu'aujourd'hui le stagiaire-juriste peut, durant son stage, y passer six mois, voire même un an afin d'y suivre un enseignement théorique. De même, le jeune fonctionnaire supérieur peut y faire de brefs séjours pour approfondir sa théorie dans certains domaines. Malgré ces moyens très limités de formation, l'école jouit d'une grande réputation et nombreux sont les partisans favorables à la reprise du projet initial, c'est-à-dire d'en faire une école nationale d'administration pour toute l'Allemagne. L'influence qu'exerce cette école sur la pensée administrative en Allemagne et sur la formation des administrateurs est d'autant plus remarquable qu'en raison du temps limité, la formation qu'elle dispense ne peut être, tant sur le plan scientifique que sur le plan moral, que fragmentaire.

En conclusion à ce chapitre consacré à la formation du fonctionnaire supérieur, on peut constater que celle-ci est surtout axée sur la méthode du stage et de la formation sur le tas. Malgré les bons résultats obtenus, surtout par le stage, on peut néanmoins affirmer que tel qu'il est pratiqué, la culture générale et la formation morale des stagiaires y tiennent trop peu de place.

CHAPITRE II

LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES DE NIVEAU INFÉRIEUR, MOYEN ET PRINCIPAL

Le recrutement de ces fonctionnaires s'opère de trois manières ; parmi les personnes sortant de l'école primaire et munies du certificat d'études. Ces jeunes gens à l'âge de quatorze ans rentrent dans les services administratifs comme apprentis ayant le statut d'un employé et non pas d'un fonctionnaire. Leur formation professionnelle se passe exclusivement

N.B.- Le passage manquant dans la présente note sera expédié à tous les destinataires, dès que l'auteur nous l'aura fait parvenir.

été fréquentées aussi par des fonctionnaires d'Etat désireux de perfectionner leurs connaissances théoriques et pratiques. Aujourd'hui il y a en République fédérale d'Allemagne une vingtaine de ces écoles qui forment les fonctionnaires communaux aussi bien que ceux des Länder et de la Fédération. Leur prise en charge financière est assurée par les communautés locales seules ou partagée avec le Land. La Fédération contribue à leur entretien d'une manière indirecte en versant une certaine somme par fonctionnaire fréquentant l'un de ces établissements. Ne sont admises dans ces écoles que des personnes faisant déjà partie de la fonction publique. En principe c'est le chef de service qui les propose et c'est la communauté locale ou l'Etat qui assume les frais de l'instruction. Les Länder se sont mis d'accord pour établir une organisation commune à toutes les écoles y compris les matières à enseigner, les méthodes et la durée des études.

Les écoles d'administration offrent deux cours fondamentaux. Le premier donne accès aux niveaux inférieur et moyen, tandis que le second donne droit au niveau principal. Les programmes d'études des deux cours sont sensiblement les mêmes avec cette différence que le premier cours est d'une durée plus courte (un an par rapport à deux ans et demi ou trois ans pour le second) et ne permet pas, de ce fait, de traiter les matières d'une manière très approfondie, en outre le premier cours contient certaines matières, telles que la dactylographie, la sténographie, le classement et d'autres encore, qui ne figurent pas dans le second. Voici les principales matières enseignées : droit administratif, droit constitutionnel, droit civil et criminel, économie politique,

droit fiscal et budgétaire, comptabilité, exercice de rédaction. Bien entendu l'enseignement de ces matières ne peut avoir pour but que de communiquer à l'élève les bases des matières citées et de lui fournir une vue d'ensemble des branches administratives. La théorie va d'ailleurs de pair avec la pratique, car pendant toute la durée de ses études, l'élève, comme le stagiaire supérieur, fait des stages dont les différentes étapes sont fixées à l'avance par le directeur de l'école. Les méthodes de travail sont également calquées sur celles employées par les stagiaires supérieurs, c'est-à-dire : groupes de travail, conférences et surtout travaux pratiques. Chaque étape du stage doit se terminer par un travail écrit, annoté et apprécié par le fonctionnaire surveillant; de plus ce travail compte pour l'appréciation finale. La fin de ces études est marquée par un examen comprenant un écrit et un oral.

A côté de ces écoles qui préparent surtout des fonctionnaires de l'administration générale, il y a depuis longtemps déjà des écoles spéciales à savoir : l'école fédérale de l'administration des finances et de l'école de police qui elle n'est pas une école fédérale, mais qui, suivant un accord des Länder, sert à la formation des cadres supérieurs de la police. De ce fait, l'école de police est pratiquement une école centrale tout aussi bien que l'école d'administration des finances. Les méthodes de formation dans ces deux établissements ne diffèrent pas des méthodes pratiquées dans les autres écoles. Cependant il paraît que le niveau de ce que l'on exige des élèves est plus élevé dans les établissements nationaux que dans les autres. Ceci peut s'expliquer par la sélection opérée avant de désigner les candidats, mais aussi par la qualité des professeurs et surtout des méthodes d'enseignement. Toujours est-il que les fonctionnaires sortant de ces établissements semblent réellement disposer d'une formation supérieure, sur le plan professionnel, à celle

des autres écoles. Des voix autorisées se sont cependant fait entendre pour mettre en garde contre un revers de la médaille, c'est-à-dire l'esprit de caste, dont on redoute les méfaits. Si certaines manifestations de cet esprit ont pu être remarquées chez des officiers de la police, il serait exagéré néanmoins d'en accuser tout un corps de métier, dont les membres en sortant des écoles citées, se dispersent rapidement dans toute l'Allemagne et réintègrent vite les services dont ils sont sortis.

Une autre école mérite d'être mentionnée. Il s'agit de l'école d'administration pour les officiers de l'Etat Civil, ainsi que des fonctionnaires de l'Autorité de Tutelle chargés de la surveillance de l'Etat Civil. Cette école, qui existe depuis assez longtemps déjà, a une origine peu banale : elle est en effet la création de l'association des fonctionnaires de l'Etat Civil, association de droit privé qui avait pour but de défendre les intérêts de ce groupe de fonctionnaires. De très bonne heure, elle s'est rendue compte qu'il fallait faire quelque chose pour la formation des officiers de l'Etat Civil, tant d'ailleurs pour ceux qui sont réellement chargés des affaires que pour les maires qui en exercent parfois la fonction. De cette nécessité sont nés des cours d'information qui ont abouti à une véritable école toujours administrée par l'Association, mais largement soutenue par les Länder qui accordent aux fonctionnaires désireux de participer à un cours des congés supplémentaires et prennent les frais de voyage à leur charge. L'assistance à ces cours est évidemment facultative, mais aujourd'hui il est de règle qu'un officier de l'Etat Civil participe au moins tous les deux ans à un séminaire, dont la durée varie de une à quatre semaines et au cours duquel sont traités, non seulement des problèmes nouveaux, mais aussi, sous forme de colloques, les expériences et difficultés personnelles. Le travail de cette école est d'autant plus estimable qu'en République fédérale allemande, ainsi, je pense, que dans

toute fédération, l'unité du droit, là où elle existe, comme par exemple pour l'Etat Civil en Allemagne, est toujours menacée d'effritement si bien que la valeur de cette école est double : elle apporte un supplément de formation et contribue à sauvegarder l'unité du droit.

Les Académies d'administration

On ne peut en dire autant des Académies d'administration. Elles sont d'une création récente et n'offrent, en principe, que des cours du soir plus ou moins complets qui s'échelonnent sur trois parfois même sur quatre années. Tous les employés de l'administration publique sont admis sans distinction d'âge ni de formation. L'organisation interne des cours est celle des cours d'université comprenant également des travaux pratiques, des groupes de discussions, de rédaction de rapports etc... En dépit du fait que l'examen final ne confère à son titulaire aucun droit, les Académies d'administration sont très fréquentées et jouent dans la formation du fonctionnaire un rôle grandissant, puisqu'on parle d'en faire des centres de formation officiels situés entre les écoles d'administration, dont nous venons de parler et l'université. Cependant il faut reconnaître que telle qu'elle est pratiquée actuellement, la formation dispensée par les Académies d'administration est désordonnée et sans grand rapport réel avec la réalité administrative.

CHAPITRE III

LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES A TITRE HONORAIRE

A côté des fonctionnaires dont nous venons de parler, il existe en République fédérale allemande une catégorie d'administrateurs qui, sans être des fonctionnaires à part entière, font néanmoins partie de la fonction publique et y occupent même des places importantes. Il s'agit des chefs des communautés locales, c'est-à-dire des maires et des chefs de cercle, de circonscription comprenant entre 50.000 et 260.000 habitants. Le régime juridique de ces administrateurs est très différent d'un Land à l'autre, mais le trait qui leur est commun est qu'ils peuvent être élus à ces postes sans avoir à justifier de connaissances juridiques ou administratives préalablement acquises. Les pouvoirs administratifs qui leur sont accordés diffèrent également d'un Land à l'autre. Toujours est-il que l'absence de formation administrative oblige ces administrateurs ou à y remédier ou à abandonner la gestion des affaires à leur secrétaire général. Or l'Etat n'a pas réussi à mettre sur pied, pour cette catégorie de fonctionnaire, un établissement de formation central. A cette lacune l'association des maires a tenté de suppléer en créant un programme d'études bien conçu, traité sous forme de conférences, de colloques et de séminaires d'une durée variable, allant jusqu'à trois semaines. Cependant il faut reconnaître que pour ces administrateurs, la seule formation vraiment efficace est celle qu'ils acquièrent dans la pratique de leur métier.

On peut donc constater, en République fédérale allemande une variété dans la formation des fonctionnaires, qui est due en partie à la constitution fédérale de cet Etat et en partie à la structure interne de la fonction publique, notamment à sa division en quatre niveaux comprenant autant de cycles de formation. Les buts déclarés de cette formation sont l'apprentissage du métier et la formation et le développement des qualités morales que doit posséder un bon administrateur. D'après les auteurs autorisés, il semble qu'en ce qui concerne les capacités administratives et morales, la moyenne des fonctionnaires allemands soit satisfaisante. Pour ce qui est de leur

culture générale, surtout pour les jeunes, ces auteurs apportent quelques restrictions. En effet, qu'il s'agisse des fonctionnaires supérieurs ou des autres, une fois sortis des lycées ou des universités, ils ne retrouvent plus un cycle renfermant une formation consacrée à la culture générale. Sur ce point, on peut peut-être formuler, à l'égard de la formation en Allemagne, le reproche de ne pas consacrer une part suffisante à la culture générale. Celle-ci est plutôt considérée comme matière secondaire. S'il faut entendre par culture générale l'ouverture de l'esprit, la méthode du raisonnement, la clarté, le don d'exposition, le goût et le bon sens, un ensemble de qualités intellectuelles qui écartent aussi bien l'étroite technicité que l'abstraction fumeuse, il faut bien admettre que, pour mieux atteindre ces objectifs, quelques modifications du programme de formation pourraient être salutaires.

Une autre particularité du système allemand est l'absence de centres de formation nationaux, mis à part les deux établissements cités concernant les finances et la police. Cette absence est regrettée par les uns, applaudie par les autres. Les premiers désireraient former, dans des établissements nationaux, une élite capable de jouer un rôle primordial et dans l'administration nationale et dans l'administration internationale. Les autres prétendent que les possibilités de formation existantes suffisent à former cette élite tout en évitant le danger d'esprit de caste ou de supériorité qui risquerait de s'emparer de ces administrateurs hors pair. En réalité c'est plutôt l'organisation fédérale qui s'oppose à la création d'établissements nationaux et l'esprit fédéraliste de certains Länder qui craignent de perdre leur indépendance au profit de la Fédération.

En dépit cependant du particularisme qui domine le système allemand, les moyens, les méthodes et les modalités de la formation sont partout les mêmes. Une formation suivie et organisée en cours d'emploi n'est dispensée que dans le stage et dans les écoles d'administration. Toutes les autres formations sont sporadiques, peu méthodiques et se perdent dans les questions de détail.

Sous cet aspect la formation reste traditionnaliste en République fédérale allemande. Sous l'influence de la diversité des activités administratives, le grand danger qui guette cette formation est qu'elle ne devienne trop technique. Or l'administrateur, dans la mesure où il règne sur les hommes et non sur les choses, doit, selon le mot d'Alain, considérer non pas les lois des choses, mais la marche des passions.