



L'enseignement supérieur des sciences administratives en Turquie

par

Dr. Yavuz ABADAN,
*Professeur aux Facultés de droit
et des sciences politiques
de l'Université d'Ankara,*

et

Dr. Nermin ABADAN,
*Professeur agrégé à la Faculté
des sciences politiques
de l'Université d'Ankara.*

CDU 378 35 (56)

I. Naissance et évolution de l'enseignement

L'introduction des réformes de l'administration turque par l'édit du « Tanzimat Fermani » de 1839 avait déjà traduit le souci d'adapter l'administration aux nécessités et aux besoins nouveaux et de mettre en place un système de formation et de perfectionnement des fonctionnaires.

A la suite de cet édit, fut créée, en 1859, une école spéciale d'enseignement des sciences administratives qui prit le nom de « Mülkiye Mektebi » ou Ecole d'administration. Cette école organisait un enseignement du niveau secondaire, analogue à celui des lycées, d'une durée de deux ans. Dès 1877, cependant, le programme en fut profondément transformé : il offrit alors trois premières années d'études secondaires, suivies de deux années de cours supérieurs. Il le fut encore une fois en 1913, époque à laquelle on s'inspira de l'organisation de l'Ecole des sciences politiques de Paris pour créer trois sections distinctes : section diplomatique, section administrative et section financière. En 1935, l'Ecole d'administration, transférée à Ankara, fut rebaptisée Ecole des sciences politiques par Atatürk et, finalement, incorporée comme huitième faculté à l'Université d'Ankara en 1950.

A l'origine, le but de l'enseignement dispensé à l'Ecole d'administration était le perfectionnement des fonctionnaires en activité et la préparation des candidats aux fonctions supérieures de l'administration. Cette destination reste toujours sensible, même si le contenu et les méthodes de l'enseignement

ont évolué au cours des ans et plus particulièrement après la réforme de 1913. A ce moment, en effet, l'Ecole, qui s'était jusqu'alors attachée à la formation des sous-préfets, se voyait chargée d'étendre largement son activité.

A côté de l'actuelle Faculté des sciences politiques, les Facultés de droit d'Istanbul et d'Ankara ont joué et jouent encore un rôle important en matière de formation administrative. Toutefois, cela va de soi, leur approche des problèmes est fortement teintée de juridisme.

Enfin, il faut mentionner l'activité de l'Institut d'administration publique pour la Turquie et le Moyen-Orient, subventionné par l'assistance technique des Nations Unies ainsi que par le gouvernement turc (1). Cet institut, rattaché à la Faculté des sciences politiques (2) a pour but de donner aux fonctionnaires la formation technique nécessaire à une administration rationnelle et efficace, ainsi que de promouvoir la recherche scientifique (3).

(1) Actuellement, l'Institut d'administration publique pour la Turquie et le Moyen-Orient est subventionné uniquement par le gouvernement turc. Les Nations Unies se bornent à envoyer des experts.

(2) Depuis la promulgation de la loi organique du 25 juin 1958, n° 7163, cet institut fonctionne indépendamment.

(3) Enfin, il faut noter la création récente de l'Université Technique de la Turquie et du Moyen-Orient. Dotée d'une grande flexibilité par sa loi organique du 4 juin 1959, n° 10222, et dispensant son enseignement en langue anglaise, cette université se compose de quatre facultés principales : architecture, polytechnique, éducation et sciences administratives. Cette dernière faculté est divisée en quatre départements : administration publique, gestion des affaires (« business administration »), administration industrielle, économie et statistique.

II. Organisation de l'enseignement

a) Structure intellectuelle

L'école de pensée dominante en matière de structure de l'enseignement supérieur des sciences administratives penche en faveur de la suprématie du droit administratif. Notons immédiatement qu'un puissant courant d'opinion en sens contraire se fait sentir. C'est ainsi que la Faculté des sciences politiques de l'Université d'Ankara combine un programme de caractère économique, administratif et juridique où une distinction très nette est établie entre les deux premières années consacrées à la formation générale supérieure et les deux dernières, au cours desquelles sont dispensés les éléments d'une formation spécialisée. Les matières primordiales inscrites au programme de cette faculté sont, outre le droit public et administratif, la sociologie, l'économie, la science des finances, les relations internationales ainsi que les différents sujets de sciences politiques proprement dites, comme l'introduction à la science politique, les systèmes politiques comparés, l'opinion publique, les théories politiques (4). Par contre, les facultés de droit restent strictement confinées aux disciplines juridiques proprement dites (5).

Une certaine attention est consacrée, en Turquie, à l'étude comparée de l'administration tant dans les facultés de droit que dans celle des sciences politiques où se dessine, en plus, une notable interpénétration entre les programmes des trois sections que nous citons plus haut.

D'une manière générale, où qu'il soit dispensé, l'enseignement supérieur des sciences administratives tente d'atteindre un double objectif d'étude scientifique désintéressée de l'administration et de préparation proprement dite (directe ou indirecte) à la fonction publique, ce dernier but occupant, cependant, une place prépondérante.

b) Cadres institutionnels

L'enseignement supérieur est exclusivement dispensé dans les universités et à l'Institut d'administration publique pour la

Turquie et le Moyen-Orient. Nous reviendrons plus loin sur ce dernier.

À l'intérieur des universités, la forme institutionnelle classique est celle de la faculté à laquelle peuvent être rattachés des instituts spécialisés qui se consacrent à la recherche scientifique et aux études pratiques. Ces universités et ces instituts sont organisés à l'initiative de l'État et en sont financièrement dépendants. L'enseignement y est accessible aux étudiants ordinaires dans les facultés, aux étudiants et aux fonctionnaires dans les instituts annexes.

En ce qui concerne le corps professoral, il se compose en majorité de professeurs à fonction exclusive. Toutefois, il peut être fait appel à des praticiens, mais leur nombre ne peut, en général, dépasser le quart du corps académique. La Loi organique des universités (1946), n° 4936, stipule les conditions d'admission à la carrière académique : les professeurs à fonction exclusive doivent posséder un diplôme universitaire et sont tenus, après trois années d'enseignement en tant qu'assistants, de subir un certain nombre d'épreuves, dont le doctorat, pour obtenir le titre de chargé de cours. La connaissance de deux langues étrangères, la publication de travaux originaux et cinq années de fonctions comme chargé de cours sont exigés pour l'obtention du titre de professeur. L'expérience pratique n'est nullement requise, mais toujours favorablement accueillie.

Le système des professeurs à temps plein présente le grand avantage d'assurer aux étudiants une formation scientifique et méthodique; toutefois, il implique également le risque de voir généraliser les problèmes à l'excès et de ne pas initier les élèves à l'étude des cas pratiques.

L'Institut d'administration publique pour la Turquie et le Moyen-Orient a un programme d'études destiné aux seuls fonctionnaires. Au point de vue structurel, il se compose d'un directeur général, d'un codirecteur, d'un conseil académique, d'un comité exécutif et d'un secrétariat général.

Il faut mentionner, d'autre part, l'initiative du ministère de l'Intérieur en matière de perfectionnement des fonctionnaires. Chaque année ce ministère organise, en collaboration avec d'autres ministères et la Faculté des sciences politiques, des cours d'une durée de quatre à six mois destinés aux candidats à la sous-préfecture ayant au moins deux années de service et possédant une licence en droit ou en sciences politiques ou encore, un diplôme étranger équivalent.

(4) En outre, cette faculté organise, depuis deux années, des cours de doctorat qui aboutissent aux grades de docteur en économie et de docteur en sciences politiques.

(5) Toutefois la Faculté de droit d'Ankara envisage actuellement d'introduire dans son programme un cours sur l'administration publique.

c) *Etudiants*

Pour l'entrée à l'université, les étudiants doivent être en possession de leur baccalauréat, être âgés de moins de trente ans ou, sinon, avoir accompli leur service militaire. A la Faculté des sciences politiques, cette limite d'âge est ramenée à 25 ans sauf pour les étudiants étrangers. Cette dernière faculté est, en outre, la seule à organiser un examen d'entrée et à fixer un *numerus clausus* de 100 à 200 étudiants par année.

Il existe en Turquie un système de bourses d'études organisé de la manière suivante : les ministères de la Défense nationale et de la Justice paient les études de quelques étudiants des facultés de droit qui s'engagent, par leur acceptation, à servir l'Etat en qualité de juges pendant une période d'une fois et demi à deux fois la longueur de leurs études; d'autre part, la Faculté des sciences politiques dispense annuellement quarante bourses d'après les résultats des examens d'admission, moyennant l'engagement de travailler pour l'Etat dans les domaines correspondant à celle des trois sections d'études choisies ou de rembourser les frais.

Les examens ont lieu, selon la méthode traditionnelle, à la fin de chaque année académique (chaque semestre pour l'Institut d'administration publique). Dans les facultés de droit, la réussite de deux examens écrits, dont les sujets sont choisis chaque année, est nécessaire pour l'admission aux examens oraux. Le système d'examens oraux est préféré dans les universités, mais, par contre, l'Institut d'administration publique n'organise que des examens écrits.

Les diplômes obtenus par les étudiants (licence dans les universités, diplôme et certificat à l'Institut d'administration publique) sanctionnent les aptitudes et les capacités des candidats en même temps qu'ils permettent l'accès à des emplois publics déterminés. C'est ainsi que la licence en droit ou en sciences politiques permet l'entrée dans les postes supérieurs de la sous-préfecture, de la comptabilité publique, de l'inspection des finances et de la magistrature.

III. *Méthodes d'enseignement*

La méthode d'enseignement la plus utilisée dans les universités reste celle des cours *ex cathedra*, malgré tous les inconvénients qu'elle présente, et cela en raison de la pénurie de matériel d'enseignement et du nom-

bre fort élevé des étudiants. Toutefois, la Faculté des sciences politiques tente d'abandonner de plus en plus cette méthode pour la remplacer par celles qui permettent aux étudiants de participer activement au cours. Elle enregistre d'ailleurs, aux examens, un pourcentage de réussite beaucoup plus élevé que les facultés de droit. Ces dernières essaient cependant de moderniser leurs techniques et font appel à des cours pratiques et à des séminaires au cours desquels, après un exposé du professeur, on discute un travail préparé par un étudiant.

D'autres méthodes, comme celles des cas, de visite sur place, de cours donnés par des praticiens ou d'échanges d'étudiants, ne sont pas encore utilisées dans une large mesure. La Faculté des sciences politiques et l'Institut d'administration publique ont déjà organisé quelques « panel discussions » et « tables rondes » auxquelles ont pris part des professeurs, des hauts fonctionnaires et des étudiants. Cette façon de faire a connu un très grand succès et a donné des résultats encourageants.

De toute manière, il ne nous semble pas que l'on puisse adopter exclusivement une seule des méthodes d'enseignement citées plus haut. Chacune présente des avantages, même celle qui est la plus critiquée, la méthode *ex cathedra*. La meilleure façon de procéder est, à notre avis, d'opérer un dosage de ces diverses techniques d'après les besoins et la nature des matières à enseigner et de faire participer plus étroitement les étudiants aux leçons qui leur sont données.

a) *Instruments de travail*

Les principaux instruments de travail dont disposent les facultés de droit et des sciences politiques sont les manuels et les notes éditées par le corps enseignant. La plupart des manuels sont des traités de droit administratif, car l'administration publique commence seulement à faire l'objet de recherches détaillées. Toutefois, il existe des traductions d'ouvrages spécialisés comme ceux de Marshall Dimock, L. D. White, Simon, Dovey, etc. Les traités de droit administratif consacrent, classiquement, une place considérable à la notion de l'administration en général, à celle de l'acte administratif, aux recours contentieux, aux relations entre l'Etat et l'individu, aux libertés civiles et leurs limites, aux entreprises d'Etat, et à la fonction publique. Jusqu'à présent, aucun recueil de cas n'a été publié en Turquie; cependant, cette méthode d'approche a déjà été utilisée à

quelques reprises et la collaboration des administrations publiques a toujours été obtenue sans difficulté. La Faculté des sciences politiques ainsi que l'Institut d'administration publique ont entrepris à différentes occasions des enquêtes détaillées, des interviews approfondies et des recherches dans le domaine de l'organisation du travail, ainsi que sur les problèmes des élections locales et nationales. Partout, les membres du corps enseignant ont été reçus avec une compréhension très amicale. La conception du secret administratif n'a pas constitué, en général, d'obstacle important. Quelques résultats de ces diverses recherches ont été publiés et sont utilisés comme matière d'enseignement.

D'autre part, l'Institut d'administration publique possède un modeste centre de documentation tandis que, de son côté, la Faculté des sciences politiques, grâce à la collaboration de l'Université de New York, a créé une section d'administration publique dans sa bibliothèque. Ces centres et bibliothèques sont accessibles aux étudiants, aux professeurs des institutions citées, et même à des visiteurs étrangers moyennant permission spéciale (6).

Il faut souligner ici qu'une collaboration internationale ayant pour but de réaliser l'échange de certains instruments de travail ainsi que la traduction et l'adaptation d'ouvrages importants se présente comme une nécessité vitale du développement futur des sciences administratives. Nous avons eu l'occasion non seulement de défendre chaleureusement cette cause, mais aussi d'observer le succès évident de toute collaboration internationale. Tous les organismes internationaux ne peuvent qu'être encouragés à intensifier leurs efforts dans cette direction.

b) *Liaison entre l'enseignement de l'administration publique et de l'administration des affaires privées*

Autrefois, la distinction entre les secteurs public et privé constituait un obstacle au passage normal des carrières d'administration publique aux carrières privées. Aujourd'hui, le changement radical des conditions

économiques et des conceptions sociales a accéléré la mobilité sociale.

En outre, la rémunération plus favorable du secteur privé provoque constamment un afflux vers ce domaine, si bien qu'alors que, dans le passé, seuls les postes supérieurs de l'administration jouissaient d'un grand prestige social, actuellement l'évolution économique attribue le même degré de prestige au secteur privé.

Cette situation, sans diminuer l'importance de l'enseignement supérieur des sciences administratives proprement dites, a augmenté celle de la « Business Administration ». C'est pourquoi, la Fondation Ford a subventionné la Faculté des sciences économiques d'Istanbul pour créer un Institut de « Business Administration », équivalent de l'Institut d'administration publique d'Ankara. Toutefois, la divergence entre ces deux enseignements a toujours été et restera marquée, car les bases intellectuelles en sont fort différentes. Certaines institutions comme les universités d'Istanbul, d'Ankara et d'Izmir peuvent être considérées, grâce à leurs écoles supérieures de commerce, comme dispensant un enseignement commun pour les futurs candidats des deux secteurs. On peut même parler d'interpénétration des programmes dans des matières telles que le droit commercial, la comptabilité publique et l'économie politique. Toutefois, il n'y a pratiquement pas de contact régulier entre les étudiants des deux disciplines.

IV *Fonction sociale des institutions supérieures*

La Faculté des sciences politiques, ayant occupé pendant de longues années une place unique dans le domaine de la préparation à la fonction publique, exerce encore une influence très forte sur l'attitude sociale de ses anciens étudiants. Cette influence se révèle notamment dans les postes de responsabilité administrative où les anciens étudiants de la Faculté témoignent d'une initiative et d'une habileté exécutive plus vives ainsi que d'un formalisme mitigé. Par contre, les étudiants des facultés de droit s'enfoncent souvent dans un conformisme juridique qui se traduit par une paperasserie inutile.

La Faculté des sciences politiques, ayant un passé de plus de cent ans, a développé un esprit de corps qui, parfois, est allé jusqu'à la résistance active. C'est ainsi qu'un groupe de parlementaires, anciens élèves, s'est oppo-

(6) En ce qui concerne la documentation sur l'administration publique, signalons que l'Institut des sciences administratives, rattaché à la Faculté des sciences politiques, a publié au printemps 1959 une bibliographie très détaillée rédigée en turc et en anglais. Cet ouvrage préparé par A. Sturm et le Dr. C. Mihçioğlu porte sur tous les ouvrages d'administration publique et de droit administratif turc publiés en turc, en anglais, en français et en allemand.

sé avec succès à un essai de fusion entre la Faculté de droit et celle des sciences politiques de l'Université d'Ankara. La solidarité entre les anciens élèves de la Faculté des sciences politiques est tellement forte que l'on insinue parfois qu'ils appartiennent à une classe spéciale. Mais à part ces observations, on ne peut guère mentionner d'effets néfastes de cet esprit de corps. L'influence sociale de cette institution débordé d'ailleurs du cadre de l'administration publique dans la mesure où les anciens occupent des postes importants dans les emplois privés.

V *La recherche scientifique dans le domaine des sciences administratives*

L'existence d'un enseignement supérieur des sciences administratives a contribué au développement de la recherche scientifique en Turquie. Les principaux centres de recherche sont l'Institut des sciences administratives et politiques de la Faculté des sciences politiques d'Ankara, l'Institut d'administration publique pour la Turquie et le Moyen-Orient, l'Institut des sciences administratives d'Istanbul, l'Institut de droit comparé d'Istanbul et l'Institut de sociologie du droit de la Faculté de droit d'Ankara. Le degré d'autonomie de ces centres est variable. Certains d'entre eux, dotés de la personnalité juridique et d'un budget indépendant, peuvent être considérés comme totalement autonomes malgré les liens qui les rattachent à leur faculté respective. Néanmoins, tous les instituts sont créés par une décision majoritaire du Conseil des universités et ont une charte spéciale.

L'administration publique, de son côté, n'est pas sans prendre part à la recherche scientifique puisque, par exemple, deux hauts fonctionnaires de l'État siègent parmi les cinq membres du comité exécutif de l'Institut des sciences administratives.

A l'image de l'enseignement, l'objet de la recherche scientifique varie selon le caractère des institutions. C'est ainsi que l'Institut d'administration publique pour la Turquie et le Moyen-Orient se consacre aux aspects techniques de l'administration, tandis que les autres centres étudient l'application des diverses sciences sociales dans le domaine des administrations publiques. Par exemple, l'Institut des sciences administratives a effectué

une enquête sociologique, avec l'aide d'un jeune Américain, T. J. Matthews, sur le comportement social des étudiants des facultés de droit et des sciences politiques, ainsi que sur les fonctionnaires. Cette étude a été publiée en anglais et en turc (7). De son côté, la Faculté des sciences politiques, avec l'aide financière de la FOA, avait réalisé en 1953-54 l'étude de la mécanisation rurale en Turquie.

La recherche influence incontestablement l'enseignement lorsqu'ayant porté, comme ce fut le cas, sur l'étude d'éléments vitaux de l'administration (préfets et gouverneurs, par exemple), elle révèle certains faits importants qui peuvent amener soit à un approfondissement de l'enseignement soit, à l'extrême, à la réforme de celui-ci.

D'autre part, la recherche elle-même peut être influencée par des éléments extérieurs tels que projets de réforme, plans politiques, etc. C'est dans cet ordre d'idées que l'on peut citer l'étude faite par l'Institut d'administration publique sur le contenu et la nature des recours contentieux devant le Conseil d'État, ou encore celle qui porte sur la réorganisation éventuelle du port d'Istanbul.

Enfin (on ne sait si l'on peut vraiment parler de recherche dans cette éventualité, mais le fait mérite d'être souligné), il arrive souvent que le gouvernement consulte les instituts de recherche sur des points spécifiques, comme la réforme de la fonction publique.

Les résultats de la recherche sont publiés soit dans les revues trimestrielles des facultés soit sous forme de brochures ou de monographies par les instituts cités plus haut.

La recherche scientifique connaît actuellement un développement rapide. L'intérêt et l'assistance de différents organismes, comme la Dotation Carnegie, la Fondation Ford, l'Unesco, l'Assistance technique des Nations Unies, et l'ICA, qui ont financé divers projets, ont grandement contribué à susciter une vive attention et une grande activité dans ce domaine.

(7) Une seconde vaste enquête dans le domaine des cadres administratifs a eu pour but de mettre à jour les divers problèmes de nature juridique, économique, administrative, sociale et politique relatifs aux préfets et sous-préfets en Turquie. Cette dernière recherche a été une œuvre collective accomplie par une jeune équipe du corps professoral de la Faculté des sciences politiques.