

que si, avec l'aide du Conseil d'État et de la Cour des Comptes, le droit commun est posé dans un texte clair ne comportant que la signature du ministre des Finances et du ministre de la Fonction publique. Si, l'opposition des autres départements est trop vive, s'ils ne finissent pas par admettre l'autorité du ministre des Finances, alors il faudra se résigner une fois pour toutes à accepter l'idée que la régularité financière est fondée sur une tradition appuyée de quelques écrits.

Il n'était pas inutile de montrer par cet exemple que, même sous ses aspects les plus nobles — la codification est un aspect très noble du travail administratif — la tâche des fonctionnaires est une lente négociation diplomatique. Il est en tout cas essentiel de comprendre qu'il ne suffit pas d'un effort de compilation, de synthèse, de logique, pour monter un instrument d'une utilité aussi évidente que le code des règles de la comptabilité publique. D'autant que l'administration des Finances a attaqué la montagne sous l'angle le plus facile car elle a commencé par le comptable. Que sera-ce quand elle prétendra codifier les textes concernant les ordonnateurs ? Certains disent que la promulgation complète du code sera datée du 31 mai 1962. A mon avis, c'est une hypothèse optimiste. Et, même si la régularité financière est décrite un jour dans un document impeccable, on ne saurait oublier que l'évolution de la vie moderne restera plus rapide que celle du droit écrit.

* *

D) Évolution récente de la distinction entre l'opportunité et la régularité

TENDANCE A ABANDONNER LA HIÉRARCHIE MILITAIRE POUR LA DÉCISION COLLECTIVE.

La distinction entre l'opportunité et la régularité est une distinction *juridique* fondamentale.

Or, depuis une trentaine d'années, une évolution *administrative* tend à restreindre progressivement le domaine de l'opportunité au profit de celui de la régularité et modifie simultanément la signification de chacun des deux termes.

Nous avons montré que notre Administration avait, à son

origine, un certain caractère militaire ; par suite, son organisation, reposait sur une hiérarchie de responsabilités successives. A chaque échelon, se trouvait un chef qui devait résoudre tous les problèmes financiers aussi bien que techniques de ses services.

Dans ses grandes lignes, cette organisation est encore valable. Le directeur d'un grand service technique a souvent sous ses ordres plusieurs dizaines de milliers d'hommes. Il lui appartient d'en assurer le recrutement, de les faire manœuvrer, de les payer, de les loger, de les déplacer, de leur donner toute espèce d'instructions. Tout ce qui les concerne est laissé à son initiative.

Traditionnellement, depuis un siècle en dehors des ordres qu'il recevait de son supérieur hiérarchique, le chef ne connaissait qu'une seule limite claire à son action : c'était la machine financière qui refusait de fonctionner dès qu'il essayait de ne plus agir « régulièrement ».

Ce système de commandement unique de type militaire n'est pas le système en vigueur dans la plupart des administrations étrangères — en particulier dans les administrations anglo-saxonnes que, depuis une trentaine d'années, nous contemplons avec beaucoup d'attention (voire d'admiration préconçue)... Celles-ci se fondent beaucoup moins sur un régime hiérarchique — corrigé par un système de droit — que sur une tradition de travail en commun, aboutissant à des *décisions collectives* ; cette notion de « décision collective », qui est une très vieille notion anglo-saxonne, est tout à fait contraire à la tradition française (1). L'évolution actuelle qui nous en rapproche supposerait une transformation radicale de doctrine sur la régularité et l'opportunité.

INTERVENTION DE TROIS CATÉGORIES DE SPÉCIALISTES : LES EXPERTS, LES TUTEURS, LES CONTRÔLEURS.

Dans un système de décisions collectives, le chef est assisté par un certain nombre de « conseillers ». Les besoins modernes de la technique ont eu pour effet de créer de tels conseillers et

(1) Du moins la tradition de Richelieu, de Louis XIV et de Napoléon. Si l'on remonte plus loin on trouve une époque au cours de laquelle les machines gouvernementales britanniques et françaises étaient comparables. Mais elles ont ensuite suivi des voies nettement divergentes.