

moins un maître d'œuvre qu'un négociateur harassé. Encore faut-il reconnaître que la réglementation immobilière lui laisse le soin de diriger la procédure et la faculté (d'ailleurs plus théorique que réelle) de passer outre à un avis négatif, après accord conjoint du ministre intéressé et du ministre des Finances.

Ces dernières précautions en faveur de l'autorité traditionnelle du chef de service ont été abandonnées en 1948, dans la réglementation des statuts de personnels. Celle-ci pousse jusqu'à ses conséquences extrêmes, la doctrine du travail administratif collectif dominé par les spécialistes. Dès qu'une modification, si minime soit-elle, est envisagée au statut d'un corps de fonctionnaires, le directeur théoriquement responsable doit obtenir d'abord l'accord d'un comité technique paritaire, placé auprès de lui ; puis, celui d'un comité paritaire central de son ministère, puis celui du directeur du Personnel, puis celui du directeur de la Fonction publique (dans un autre ministère), puis celui du directeur du Budget, enfin celui du Conseil d'État. Il peut passer outre à l'avis de son propre comité technique mais, au delà de cet échelon, *il perd l'initiative* et la décision dépend uniquement de la politique conjointe des trois organismes qui jouent le rôle d'expert (la direction du Personnel, la direction de la Fonction publique et la direction du Budget).

EXAMEN CRITIQUE DE CETTE ÉVOLUTION.

Il n'est pas besoin d'expliquer pourquoi de tels mécanismes risquent de conduire à une *véritable paralysie*. Il faut, en moyenne, à l'heure actuelle — cette évaluation est certainement optimiste — avant de commencer la construction d'un immeuble administratif environ deux à trois ans, alors que neuf mois suffisent pour un immeuble privé. Et les formalités infligées par l'urbanisme pour la construction des immeubles privés sont considérées comme intolérables !

Quant au délai moyen nécessaire pour faire aboutir une réforme de statut de personnel, il est impossible de l'évaluer, car, depuis 1948, un nombre appréciable de projets sont entrés par un bout de la machine et ne sont pas encore sortis par l'autre bout.

Ajoutons que la rigidité de ces procédures est telle qu'elle

oblige à admettre de multiples *tolérances* et affaiblit singulièrement la notion même de régularité.

Sans doute, le maintien d'une administration de type militaire, avec un contrôle de régularité exclusivement confié aux comptables, n'était pas compatible avec l'évolution moderne du rôle de l'État. Sans doute était-il indispensable de faire intervenir plus activement les spécialistes et de s'inspirer des méthodes de travail collectives, qui ont très bien réussi à l'étranger. Considéré isolément, chaque rouage nouveau ajouté à la machine est d'ailleurs parfaitement logique ; le seul inconvénient est la complication et la lourdeur de l'ensemble du système.

On ne doit pas oublier non plus que les cadres administratifs français — c'est une très notable différence avec les pays étrangers — sont loin d'être assez abondants pour qu'il leur soit permis de se consacrer utilement à de longues discussions préliminaires. En Amérique et en Angleterre, le nombre de fonctionnaires supérieurs est quatre à cinq fois plus élevé qu'en France ; ils peuvent sans inconvénient organiser entre eux des négociations complexes. En France, dès que le chef se détourne trop longtemps de son travail de commandement, la machine s'arrête.

En France également, la tradition veut que, seul, le chef de service ait une position active de réalisateur, alors que tous les spécialistes ont habituellement une position passive, un rôle de « frein ». Ils arrivent en commission avec, à priori, la mentalité de contradicteurs ; leur crainte essentielle est que l'on ne fasse quelque chose qui contredise leur thèse et ce souci les préoccupe davantage que le désir d'obtenir que l'on fasse quelque chose de conforme à leur thèse. Plus on les multiplie, plus on accroît les « frottements » sans rien ajouter à la puissance du moteur.

En définitive, je pense qu'il serait dangereux d'abandonner dans notre pays la coutume selon laquelle un chef de service peut prendre des risques, n'est jamais obligé de suivre ses conseillers et est jugé d'après les résultats qu'il obtient. Je crois que le principe de la régularité administrative né au cours d'une période de libéralisme et pour permettre sans arbitraire le jeu de larges initiatives individuelles n'a de sens et d'intérêt que s'il est balancé par l'existence d'une très large zone où règne le principe de « l'opportunité ».