

45759
RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous les
EXAMENS DE DROIT

1935-1936

DIPLOME D'ÉTUDES SUPERIEURES

ÉCONOMIE POLITIQUE

REPETITIONS ECRITES

DE

Science Financière

rédigées d'après le Cours et avec l'autorisation

de

M^e LE DOYEN ALLIX

Professeur à la Faculté de Droit de Paris



" LES COURS DE DROIT "

RÉPÉTITIONS ECRITES & ORALES

RÉSUMES — PRÉPARATION A L'EXAMEN ECRIT

3, Place de la Sorbonne (au premier)

— PARIS —

BIBLIOTHÈQUE CUJAS



Répétitions Écrites et Orales
Reproduction interdite

SCIENCE FINANCIERE

- DOCTORAT -

Ce cours ne devait d'abord porter que sur le contrôle de l'exécution du budget. A la réflexion, j'ai pensé qu'il était préférable, tout en conservant à cette question spécialement importante, une place assez large, de prendre un programme un peu plus vaste et d'étudier dans leur ensemble les problèmes budgétaires. Je n'ai pas l'intention de faire cette année un cours complet de droit budgétaire, je me propose simplement d'isoler un certain nombre de questions, qui présentent un intérêt particulier, soit parce qu'elles sont importantes, soit parce qu'elles sont actuelles, m'en remettant aux étudiants du soin d'étudier dans leurs manuels ou dans leurs livres les points que je serai amené à laisser de côté. J'ai l'intention, tout d'abord, d'examiner la définition et la nature du budget, ensuite les origines et l'évolution du droit budgétaire en Angleterre. En troisième lieu, les méthodes d'évaluation budgétaire.

DEFINITION ET NATURE DU BUDGET

Origine du mot budget.

Le mot budget est un mot anglais, issu peut être lui-même d'un vieux mot français, qui désigne un sac ou une valise de cuir. C'est dans une valise de cette espèce que le trésorier du Roi d'Angleterre, l'ancêtre du chancelier actuel de l'Echiquier, apportait aux communes les documents concernant les besoins de l'Etat et la situation des ressources publiques. Le trésorier ouvrait cette valise pour en extraire les documents financiers et les présenter à l'assemblée, de sorte que l'expression "ouvrir le budget" "opening the budget" est encore employée en Angleterre pour exprimer ce qu'on appelle présenter le budget. C'est à l'occasion du projet de budget présenté en 1733 par Walpole, qu'un pamphlet qui en critiquait sévèrement les dispositions fut distribué sous ce titre "the budget opened" et à partir de cette date la dénomination de "budget" devient usage courant en Angleterre.

En France, il faut attendre jusqu'à une loi du 2 Ventôse an XIII, relative aux finances de l'An XIII, pour voir employer, comme synonyme d'évaluation des recettes et des dépenses, ce terme de budget. On n'en trouve plus trace jusqu'à la fin du Premier Empire. Mais en 1814 la Constitution sénatoriale du 16 Avril, dans son article 6, édicte que le budget de chaque année sera présenté au Corps Légitif et au Sénat. L'acte Additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815, dans son article 37 confère un droit de priorité à la Chambre des représentants, quant "au budget général de l'Etat, concernant l'aperçu des dépenses et les propositions de fonds assignées pour l'année à chaque département ministériel". Si la Charte du 4 Juin 1814 ne s'occupe plus que du vote de l'impôt, sans mentionner le budget, c'est que cette fois le mot et la chose sont suffisamment consacrés pour n'avoir plus besoin d'être mentionnés dans un texte constitutionnel. Le mot "budget" se retrouve d'ailleurs dans le "rapport au roi sur la situation des finances au 1er Avril 1814 et sur le budget des années 1814 et 1815".

Quelles sont les caractéristiques du document auquel s'applique ce nom de budget ?

Nous allons les rechercher dans le décret du 31

Les caractéristiques du budget.

Mai 1862 qui, remplaçant l'ordonnance royale de 1838 sur la comptabilité publique, a codifié, en les classant dans un ordre rationnel, toutes les dispositions alors en vigueur concernant la comptabilité publique, soit qu'il s'agisse de dispositions législatives, soit qu'il s'agisse de décrets impériaux ou d'ordonnances royales, soit même d'instructions ministérielles. Or, le décret du 31 Mai 1862 sur la comptabilité publique, définit le budget dans son article 5 " l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat et des autres services que la loi assujettit aux mêmes règles". Cette définition implique dans sa dernière partie, où il est fait allusion aux "autres services que la loi assujettit aux mêmes règles", que les règles de la comptabilité publique intéressent, non seulement le budget de l'Etat, mais aussi le budget d'autres personnes de droit public. En effet, le décret de 1862, en dehors de la comptabilité de l'Etat, traite, dans des dispositions qui sont du reste devenues presque toutes caduques, de la comptabilité des départements, des communes, des colonies et de ce qu'il appelle les établissements de bienfaisance et d'utilité publique. Pour le moment, nos explications concerneront uniquement le budget de l'Etat.

En nous reportant à cet article 5 du décret de 1862, nous trouverons trois caractéristiques essentielles du budget, auxquelles correspondent les mots "prévues", "autorisées" et "annuelles". Le budget est, en premier lieu, un état de prévision; il est en second lieu un acte d'autorisation et si l'on se réfère du moins au droit budgétaire français, cette prévision, cette autorisation sont limitées à une période de temps assez courte, qui coïncide avec l'année à venir.

Le budget est un état de prévision.

Le budget est un état de prévision; c'est un devis d'administration, dans lequel le gouvernement cherche à prévoir le montant des sommes dont il aura besoin pour assurer le fonctionnement des services publics dans la période envisagée, c'est-à-dire le montant des crédits dont il devra pouvoir disposer et, d'autre part, le produit à attendre des diverses branches des ressources publiques, dans la même période, afin de faire cadrer ensemble les dépenses et les revenus probables.

C'est dans cette acception de devis, d'état de prévision, que l'on prend habituellement le mot de budget dans le langage courant. Pour un particulier faire son budget c'est estimer tant bien que mal les revenus sur lesquels il espère pouvoir compter l'année

suivante, c'est chiffrer les principales dépenses aux-
quelles il devra pourvoir, logement, nourriture, vê-
tement, etc..., afin de se rendre compte s'il lui res-
tera quelques disponibilités pour faire un voyage ou
un séjour aux bains de mer, ou si, au contraire, il
sera prudent de restreindre son train de maison.

Du fait qu'il constitue un devis et s'applique à
l'estimation des recettes et des dépenses probables
dans une certaine période à venir, le budget se dis-
tingue du bilan, de ce qu'on appelle la situation
moyenne et enfin du compte.

Différence en-
tre un bilan
et le budget.

Le bilan n'est pas un devis, mais un inventaire,
c'est le tableau de l'actif et du passif de l'Etat
c'est-à-dire l'évaluation de son patrimoine à un mo-
ment donné, en tenant compte de tous les éléments qui
le composent et de toutes les charges qui le grèvent,
de façon à dégager en quelque sorte la puissance fi-
nancière, la capacité financière du pays. Cet inven-
taire tient une place assez grande dans la comptabi-
lité italienne, sous le nom de compte général de
patrimoine. Le système de comptabilité "logismographi-
que" usité en Italie, où il a été introduit par M.
Carboni, s'attache à suivre la corrélation entre les
opérations budgétaires de chaque année et la façon
dont elles affectent, en plus-value ou en diminution,
le patrimoine de l'Etat. De notre côté en France, en
1925, nous avons établi d'une façon d'ailleurs excep-
tionnelle un inventaire, un bilan de l'Etat français
à cette époque. Sauf à y revenir avec plus de détails
dans la suite, si le temps le permet, on peut indi-
quer dès maintenant que les données qui interviennent
dans l'établissement de ces bilans sont la plupart du
temps arbitraires. Certains éléments qui y figurent
ne sont susceptibles que d'une évaluation purement
conventionnelle, parce qu'elle ne correspond à aucune
valeur commercialement réalisable, comme par exemple
la valeur attribuée aux routes, ou encore aux collec-
tions de musées.

De même, ce n'est que d'une façon artificielle
qu'on peut faire figurer, comme on l'a fait dans l'in-
ventaire français de 1925, la valeur en capital que
représente la créance d'impôts, que l'Etat possède
contre les contribuables, ou la valeur en capital de
la dette viagère : pensions de retraite et d'invalidité,
ou encore la valeur en capital des dépenses per-
manentes d'administration. Le propre de ces différents
éléments étant d'être des revenus ou des charges an-
nuels, auxquels ne correspond, justement aucun capi-
tal.

En fait, les inventaires de cette sorte ne pev-

vent guère servir aux pouvoirs publics qu'à produire un effet plus ou moins favorable sur l'opinion, en essayant de lui démontrer, et tel était effectivement le but poursuivi en France en 1925, que les ressources de l'Etat sont supérieures à ce que pourraient laisser croire les difficultés budgétaires contre lesquelles il se débat à un moment donné.

Distinction du budget et de la situation moyenne.

Le budget, qui est l'évaluation des dépenses et des recettes probables dans une certaine période limitativement déterminée, doit être distingué, non seulement du bilan, mais aussi de la situation moyenne. La situation moyenne, c'est l'évaluation de ce que l'Etat, à l'époque, dans la période que l'on envisage, peut avoir à dépenser bon an, mal an, et l'évaluation des revenus sur lesquels il peut également compter bon an, mal an.

Distinction du budget et des comptes budgétaires.

Enfin le budget, puisqu'il est un état de prévision, qui s'attache à des dépenses à faire et à des recettes à réaliser, par conséquent à des éléments plus ou moins incertains, dont on ne peut dégager le chiffre que par voie d'estimation, se distingue des comptes budgétaires ou de ce que l'on appelait autrefois les "états au vrai". Les comptes budgétaires, à l'inverse du budget qui s'applique à l'avenir, relatent l'exécution des opérations de dépenses et de recettes déjà effectuées, c'est-à-dire concernant des opérations déjà faites et non des opérations à faire. Du reste les comptes budgétaires, à condition d'être établis et publiés suffisamment à temps pour éclairer le gouvernement et les Chambres peuvent fournir des bases d'évaluation pour les années suivantes. Ainsi, le rendement des impôts recouvrés, le chiffre des dépenses effectuées au cours d'une certaine année, étant relatés dans les comptes de cette année, peuvent servir et servent effectivement de base pour les prévisions budgétaires des années suivantes. On en verra l'application avec la méthode dite de la pénultième année, qui base, pour certaines recettes, les prévisions sur le rendement effectif constaté au cours de l'avant-dernière année. La constatation de ce qui s'est passé n'en diffère pas moins essentiellement de la prévision de l'avenir.

Le budget est un acte d'autorisation.

Jusqu'ici on a envisagé le budget uniquement en tant qu'état de prévision. Mais le budget n'est pas uniquement cela, il est aussi un acte d'autorisation et c'est ce caractère qui lui donne, dans les gouvernements démocratiques, son importance politique. Le budget est l'acte par lequel le gouvernement est autorisé pour une période déterminée à effectuer des dépenses et à réaliser des recettes conformément au plan budgétaire c'est-à-dire conformément à l'état de prévision approuvé.

par les Chambres. C'est un acte d'importance capitale au point de vue politique, puisque le gouvernement, qui ne peut pas gouverner sans argent, ne pourra disposer d'aucune ressource, ni faire aucune dépense sans l'assentiment des chambres mandataires de la masse des contribuables, et se trouvera ainsi placé sous le contrôle financier de la nation. Voilà le principe essentiel du droit budgétaire des Etats modernes tel que nous en rechercherons l'origine et les développements dans le droit budgétaire anglais.

Cette autorisation est limitée dans le temps.

D'autre part, cette autorisation de faire des dépenses et de réaliser des recettes, conformément au plan approuvé par le Parlement, est circonscrite dans des limites de temps assez courtes qui, dans la plupart des pays, se confondent avec la durée d'une année. Cela pour deux raisons : tout d'abord, si l'on s'attache au caractère d'état estimatif ou de devis, qui appartient au budget, on aperçoit qu'il est impossible d'établir des évaluations de recettes et de dépenses, qui aient des chances de se vérifier, si elles doivent s'étendre à une période trop longue. Les prévisions ne peuvent atteindre un degré de certitude suffisant que si elles se restreignent à un avenir relativement rapproché. Ce n'est d'ailleurs pas seulement à l'époque moderne que cette nécessité a été ressentie; de bonne heure, l'ancienne monarchie avait compris l'utilité de dresser à intervalles plus ou moins réguliers et rapprochés, des plans financiers appelés états de prévision ou états du roi. L'ordonnance de Philippe-le-Long, du 19 Janvier 1314 contient déjà un état évaluatif des recettes et, plus tard, les efforts de Sully, de Richelieu et de Colbert tendront à obtenir que les états de prévision soient établis chaque année.

Si ces efforts ont échoué, c'est qu'il ne suffit pas de prescrire l'établissement d'états de prévision, il faut encore être à même d'en recueillir les éléments. Or, faute de comptabilité centrale et aussi par suite du système financier d'alors, qui assignait chaque catégorie de dépenses sur un fonds particulier qui lui était spécialement affecté, il était pratiquement impossible de totaliser les recettes et les dépenses publiques, de sorte que l'on manquait des données comptables d'ensemble, qui eussent été indispensables pour dégager l'aperçu des dépenses et des recettes probables dans l'année à venir.

A la fin de l'ancien régime, la confusion la plus extrême règne, quant à la situation exacte des finances, car personne n'est à même de la connaître.

L'effort peut-être le plus considérable qui ait été fait pour la tirer au clair, se trouve, dans le célèbre

Compte rendu, présenté par Necker en 1781. Or, Calonne opposera, en 1787 et 1788, devant l'assemblée des notables, aux évaluations de Necker, des évaluations toutes différentes, sans que personne puisse les partager, parce que Calonne s'appuie sur les chiffres du déficit effectivement constaté dans les comptes de 1781, tandis que Necker a établi son Compte rendu d'après l'estimation moyenne des recettes et des dépenses bon an, mal an.

Si maintenant l'on s'attache au caractère d'acte d'autorisation, qui est aussi celui du budget, à cet égard également s'impose la nécessité de limiter à une courte période la durée de validité de l'autorisation budgétaire, afin de placer le gouvernement dans l'obligation de se présenter devant les Chambres à intervalles rapprochés, en principe tous les ans, pour solliciter d'elles le renouvellement de cette autorisation, leur permettre à cette occasion de contrôler la manière dont le gouvernement a administré les finances du pays, et d'apprécier si elles doivent ou non lui continuer leur confiance.

Le budget, tel que l'on vient de le définir, à la fois comme un état de prévision et comme un acte politique d'autorisation limités dans le temps, est une conception relativement nouvelle, ainsi que le mot qui le désigne. En Angleterre, cette conception qui remonte à la Révolution de 1688, ne s'est précisée qu'au milieu du XVIII^e siècle, et en France, il faudra attendre pour la voir consacrée jusqu'à la période de la Restauration, qui est la grande période de notre droit budgétaire.

La définition que l'on vient de donner du budget, semblable en cela à toutes les définitions générales, qui sont des définitions sommaires, ne peut être d'une rigueur absolue. Elle est vraie d'une vérité moyenne et approximative. Pour qu'elle ne fût jamais en défaut, il faudrait y introduire des nuances, qui l'alourdiraient et la compliqueraient sans grand profit. Il suffira d'indiquer sommairement les principales réserves qu'elle appelle.

Tout d'abord, on a dit que le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'Etat. Encore conviendrait-il d'ajouter que l'autorisation n'est pas de même nature et n'a pas la même portée quant aux dépenses et quant aux recettes.

En ce qui concerne les dépenses, l'autorisation s'applique, non seulement à la nature de la dépense, mais aussi à son montant. Quand on voit, par exemple,

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

Source : BIU Cujas

dans le budget que le ministre du Travail pourra consacrer 30.000 frs. à des "encouragements et médailles aux syndicats professionnels", cela veut dire deux choses : en premier lieu, que cette nature de dépenses est prévue et autorisée dans le budget, car si elle ne figurait pas au nombre des chapitres des crédits ouverts au ministère du Travail, le ministre du Travail ne pourrait pas distribuer des encouragements ou des médailles aux syndicats professionnels. En second lieu, que pour l'objet ainsi prévu le ministre du Travail ne pourra pas excéder le crédit de 30.000 francs, qui lui est ouvert au budget, avec cette affectation déterminée.

Portée de l'autorisation en ce qui concerne les recettes.

Au contraire, en ce qui concerne les recettes, l'autorisation ne porte que sur la nature des recettes autorisées. Le budget français contient, dans un état législatif annexé à la loi de finances, et qu'on appelle l'état B, la nomenclature complète, qui occupe plusieurs pages au Journal Officiel, de tous les impôts et revenus autorisés. Toute recette non mentionnée dans une des rubriques de cette longue liste, ne pourra pas être effectuée. Aucun comptable public ne pourra en opérer le recouvrement, aucun ordonnateur ne pourra en établir le titre de perception, à peine de se rendre coupable de forfaiture. Mais si l'acte budgétaire fixe limitativement la nature des branches de recettes, auxquelles le gouvernement pourra faire appel pour se procurer les voies et moyens nécessaires à l'administration du pays, cette limitation ne s'applique pas à leur rendement, qui n'est indiqué au budget qu'à titre de prévision pure et simple. En d'autres termes, la loi de finances annuelle autorise le gouvernement à percevoir par exemple les impôts cédulaires, et l'impôt général sur le revenu; cette autorisation, qui s'accompagne des chiffres de prévision donnés dans un état législatif, appelé l'état C, quant au rendement de ces différents impôts, n'implique nullement que lorsque le rendement prévu aura été atteint les caisses publiques ne devront plus accepter de versements, et qu'il sera interdit à l'Etat de réaliser des plus-values.

L'autorisation budgétaire n'a donc pas la même portée en ce qui concerne les dépenses et en ce qui concerne les recettes. C'est un point de vue que ne fait pas ressortir suffisamment la définition sommaire du budget que l'on a retenue.

D'autre part, en disant que le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées périodiquement, annuellement, les dépenses et les recettes de l'Etat, on omet le fait que, dans certains pays, il existe

La définition ne tient pas compte des recettes et

des dépenses autorisées à titre permanent.

des dépenses et des recettes de l'Etat, qui ne figurent pas dans le budget annuel, parce qu'elles sont autorisées à titre permanent. L'exemple le plus frappant en est fourni par ce que l'on appelle le "fonds consolidé" anglais. L'origine de ce fonds consolidé remonte à la Révolution de 1688. Reste en dehors du budget annuel de la Grande-Bretagne un lot, qui s'est notablement accru avec le temps, de recettes d'impôts et de dépenses publiques, pour lesquelles l'autorisation est tenue pour donnée une fois pour toutes, sans avoir besoin d'être renouvelée tous les ans, parce qu'il s'agit d'éléments que l'on peut considérer comme étant, en fait, en dehors de toute discussion.

Parmi les recettes du fonds consolidé figurent les impôts suffisamment consacrés par la tradition et admis par l'opinion publique, pour qu'il soit superflu d'en remettre le principe en discussion chaque année. De même y sont inscrites certaines dépenses inéluctables, conséquences d'engagements pris par l'Etat : arrérages de la dette publique, pour lesquelles on ne voit pas la nécessité d'une discussion annuelle.

Les Etats-Unis, s'inspirant de l'exemple anglais, considèrent également comme ressources permanentes, c'est-à-dire non subordonnées au renouvellement annuel de l'autorisation, toutes les recettes d'impôt, et font également, à côté des dépenses votées annuellement, une place de plus en plus large à ce qu'ils appellent les "appropriations permanentes", c'est-à-dire les dépenses, dont le principe est admis une fois pour toutes. A cette catégorie appartiennent les dépenses qui concernent le service de la dette publique, la dotation des pouvoirs publics, en un mot certains services, dont le fonctionnement s'impose sans devoir être remis en question chaque année.

Ainsi, en Angleterre ou aux Etats-Unis, il faudra qu'une décision particulière du Parlement intervienne pour arrêter la perception de ces recettes ou interdire l'exécution de ces dépenses qui, tant qu'il n'en a pas été décidé autrement, sont considérées comme bénéficiant d'une autorisation permanente et ne sont pas comprises dans le budget annuel.

En France, bien que toutes les dépenses et toutes les recettes, sans exception, soient votées annuellement, des distinctions doivent cependant être faites, tout au moins au point de vue juridique. Il y a certaines dépenses, dont le principe existe déjà en vertu d'actes antérieurs à la loi de finances; par exemple, les dépenses concernant le service de la dette publique, dont le principe se trouve dans le contrat d'emprunt intervenu entre l'Etat et les

rentiers, ou encore les dépenses concernant les traitements des fonctionnaires et les pensions des agents retraités, dépenses dont le principe est contenu dans les actes par lesquels ces fonctionnaires ont été attachés, dans certaines conditions, au service de l'Etat. Pour les dépenses de cette espèce, l'autorisation budgétaire est simplement l'autorisation de payer une dépense, qui est, en fait, déjà engagée en vertu d'actes antérieurs.

Quant aux dépenses autres que celles-là et qui résulteront de l'exécution de marchés de travaux publics ou de marchés de fournitures, conclus au cours de l'année budgétaire, ou bien de la nomination de fonctionnaires à des postes nouveaux, qui seront créés au cours de cette année, l'autorisation budgétaire n'a pas simplement pour objet d'autoriser le paiement, elle a également pour objet d'autoriser l'engagement de la dépense.

Enfin, même en ce qui concerne le double caractère du budget d'être à la fois un état de prévision et un acte d'autorisation, il y aurait encore des réserves à faire sur la définition donnée plus haut, pour certains pays. Cette distinction entre la prévision et l'autorisation ne se vérifie pleinement que dans les pays à régime démocratique. Il va de soi que, dans le régime italien actuel, dans le régime allemand ou dans le régime soviétique, l'aspect : état de prévision subsiste à peu près seul aux dépens de l'aspect : acte d'autorisation.

Justification de la définition donnée.

Cependant, étant admis qu'une définition résumée en quelques lignes ne peut pas être à l'abri de toute imprécision ou de toute erreur, la définition donnée se justifie en ce sens qu'elle fournit, malgré tout, une idée suffisamment exacte du budget. Dans tout régime, d'autre part, il convient de distinguer, au moins logiquement, l'établissement d'un devis d'administration, d'un programme financier, et sa révision, son adoption, son approbation définitive par un comité, une commission ou une assemblée quelconque, qu'il s'agisse d'un comité émanant du pouvoir exécutif dans un régime dictatorial, ou d'une assemblée élue dans un régime parlementaire. Enfin, bien que, notamment dans les pays anglo-saxons, certaines dépenses et certaines recettes ne soient pas soumises à l'autorisation annuelle, on peut dire cependant que si le budget ne comporte pas une autorisation expresse pour toutes les dépenses et pour toutes les recettes non comprises dans la loi de finances annuelle, son vote vaut cependant pour elles approbation tacite, puisque les assemblées pourraient

fort bien, si elles le voulaient, profiter de l'occasion du vote du budget pour modifier quelque chose au régime des dépenses ou des recettes permanentes.

Le budget est un acte d'administration.

La définition ainsi tentée du budget appelle du reste un dernier commentaire. On a dit que le budget est à la fois un état de prévision et un état d'autorisation s'appliquant à une période de temps limitée. Quelle est alors la nature de l'acte budgétaire ? Est-il une loi, est-il un acte d'administration ?

Voici le sens de cette question.

Le budget, si on le réduit à sa plus simple expression, consistera en un premier tableau A contenant la liste de toutes les dépenses autorisées et le montant des crédits affectés à chacune d'elles, et en un second tableau B contenant la liste de toutes les recettes autorisées avec l'évaluation de leur rendement probable, puis dans deux lignes de texte énonçant que des crédits sont ouverts aux ministres conformément aux indications de l'état A et que sont autorisées pour telle ou telle année la perception des impôts et revenus mentionnés au tableau B.

Voilà à quoi se ramène l'essentiel d'un budget, du budget français par exemple. Ce budget est soumis aux Chambres, discuté et voté par elles, promulgué comme loi d'Etat.

Par conséquent, au point de vue de la forme, l'acte d'autorisation que constitue le budget est une loi. Seulement, si le budget est une loi en la forme, est-il aussi une loi par sa nature ? Il y a, en effet, d'autres exemples d'actes d'administration, qui ont pu être déférés au Parlement, à raison de l'importance particulière qu'on leur attribue, qui ont pris la forme de lois et qui cependant ne constituent bien que des actes d'administration. S'il faut une autorisation législative pour autoriser telle commune à émettre un emprunt à lots, c'est là un acte à caractère individuel, qui rentre, bien qu'il soit coulé en quelque sorte dans la forme de la loi, dans le domaine des actes administratifs.

Si on laisse de côté la théorie d'un publiciste allemand, Hoenel, qui a publié un livre sur "La loi au point de vue formel et matériel", théorie d'après laquelle tout ce que vote une assemblée parlementaire est nécessairement une loi, dans le fond aussi bien que dans la forme, ce qui est répondre à la question par la question, on constate que la plupart des auteurs sont d'accord pour voir dans le budget, non pas une loi au sens matériel du mot, mais un acte d'administration. En effet, une loi consiste essentiellement dans l'établissement d'une règle de droit,

dans la détermination de principes juridiques dont l'observation s'imposera à tous. La loi est une règle de droit permanente, générale et abstraite. Or, aucune règle juridique nouvelle n'est imposée, aucun principe dont l'observation s'impose à tous, lorsque le Parlement autorise un gouvernement, qui lui en a adressé la demande, en lui présentant le projet de budget, à lever les impôts en vigueur, tels qu'ils existent en vertu des lois qui les ont institués, ou à dépenser jusqu'à concurrence de tel crédit, pour les différents chefs de dépenses auxquelles il est tenu de pourvoir en vertu des lois existantes qui ont fixé l'organisation des services publics. Le budget est tout simplement la mise à la disposition du gouvernement des moyens d'administrer la chose publique, en conformité des lois déjà en vigueur, auxquelles le budget par lui-même, s'il est réduit à son objet propre, n'ajoute absolument rien.

En réalité, le budget fait partie de cette catégorie d'actes d'administration par lesquels compétence a été exceptionnellement attribuée au Parlement, comme c'est le cas, par exemple, pour certaines déclarations d'utilité publique, pour certaines autorisations d'emprunt, pour des programmes de grands travaux publics.

Un doute s'est élevé dans les pays où existe le principe de l'annualité de l'impôt, en ce qui touche l'autorisation de percevoir les recettes. On s'est demandé si cette autorisation ne participe pas de la nature de la loi fiscale. C'est ce qu'a soutenu M. Duguit dans son livre sur "L'Etat, le droit et la loi positive", (Tome I pp. 524 et suiv.). D'après Duguit, l'autorisation annuelle de percevoir les impôts a un caractère législatif par son contenu, puisque, sans elle, la loi fiscale deviendrait caduque au terme de l'année financière qui vient d'expirer. Il y a, en réalité, d'après Duguit, dans l'autorisation annuelle de percevoir les recettes, un principe législatif, qui consiste à revivifier en quelque sorte tous les ans la législation fiscale en vigueur pour en assurer la permanence.

Cette opinion n'a guère recruté d'adhérents. On a fait valoir avec raison qu'en réalité l'autorisation donnée chaque année au gouvernement de percevoir l'impôt ne participe pas plus du caractère de l'acte législatif que n'y participe l'autorisation d'effectuer des dépenses. En effet, il est paradoxal de soutenir que la loi fiscale est une loi provisoire votée par le Parlement avec l'intention d'en limiter la durée à une année seulement. Quand le Parlement institue

L'autorisation de percevoir les impôts donnée par la loi fiscale est un acte condition.

un régime fiscal, c'est pour qu'il dure aussi longtemps qu'il ne jugera pas nécessaire d'y introduire des réformes ou de le supprimer, et l'autorisation que les Chambres chaque année sont appelées à renouveler de percevoir les impôts créés par la loi fiscale, rentre simplement dans ce qu'on appelle en droit public, la catégorie des "actes-condition". L'existence de l'impôt découlle de la loi fiscale qui l'a institué à titre permanent; mais pour que cet impôt puisse être recouvré, une condition doit être remplie chaque année : à savoir le vote du budget des recettes par le Parlement; acte condition, tant en ce qui concerne les recettes qu'en ce qui concerne les dépenses. Voilà exactement la nature de l'acte budgétaire.

La portée de cet acte-condition varie suivant la législation des différents pays.

Il importe d'ajouter que, suivant la législation des différents pays, la portée de cet acte-condition pourra varier. Dans certaines législations, le fait que la condition n'a pas été remplie, c'est-à-dire que l'acte d'autorisation n'est pas intervenu, que le budget n'a pas été voté, soit en ce qui concerne les recettes, soit en ce qui concerne les dépenses, entraîne la nullité de l'acte par lequel les agents de l'Etat ont effectué ces dépenses ou recouvré ces recettes; il y aura eu paiement de l'indû, comportant obligation de restituer. Dans d'autres législations, au contraire, l'acte accompli, malgré l'absence de la condition à laquelle sa régularité était subordonnée, restera valable. Le versement de l'impôt par le contribuable restera acquis, le paiement reçu par un créancier de l'Etat ne pourra pas être répété, mais c'est la responsabilité de l'agent qui sera en jeu. En tout état de cause, du reste, il y a un principe, qui domine tout et qui jamais ne devra être perdu de vue, c'est le principe du respect des droits subjectifs, qui oblige l'Etat, même si une dépense a été engagée irrégulièrement, à tenir compte des droits qui ont pu naître au profit des personnes avec lesquelles il a traité.

Quoi qu'il en soit, le budget apparaît donc par nature, comme un acte d'administration essentiellement distinct de la loi proprement dite, dont il n'a que la forme.

D'ailleurs, si l'on remonte dans l'histoire, on constate que de longue date la distinction s'est faite d'elle-même entre le pouvoir financier et le pouvoir législatif proprement dit. Depuis le XIV^e siècle, le pouvoir législatif appartient au roi, sans aucune contestation; et cependant c'est seulement à la fin du XVI^e siècle, et au cours du XVII^e siècle que le droit d'imposer lui a été reconnu. A la

L'histoire corrobore l'opinion, d'après laquelle le budget est un acte d'administration.

Révolution, la Déclaration des Droits de 1789 maintient cette distinction; dans son article 6 elle définit la loi, et c'est ailleurs, dans ses articles 13 et 14 qu'elle traite de la levée des contributions. La constitution de 1791, qui n'est que la mise en œuvre des principes énoncés dans la Déclaration des droits, délègue au Corps Légitif les pouvoirs et fonctions qu'elle a soin d'énumérer et de distinguer de la façon suivante :

1°) de proposer et décréter les lois. C'est le pouvoir législatif; 2°) et 3°) de fixer les dépenses publiques, d'établir les contributions publiques, c'est le pouvoir financier.

L'intérêt qu'il y a à se demander quelle est exactement la nature du budget tient à ce que la conception d'après laquelle il ne rentre pas dans la catégorie des lois proprement dites, mais dans celle des actes d'administration, a servi à dégager un certain nombre de conséquences qui, si elles ne sont pas toutes également justifiées, sont toutes plus ou moins importantes.

La conséquence la plus extrême qu'on ait pu en tirer, est celle de la doctrine allemande, depuis le milieu du XIXème siècle, et qui a été d'abord formulée pour la Prusse par Bismarck, en qualité de chef du cabinet prussien, et qui a été officiellement consacrée plus tard par le gouvernement impérial.

Puisque le budget est un acte d'administration, dont l'objet est d'assurer le fonctionnement des services publics, tels qu'ils ont été créés et organisé par les lois en vigueur, le refus de budget est quelque chose d'inconcevable. Le Parlement, qui a pour mission de veiller au maintien des institutions, manquerait à son devoir le plus essentiel si, en refusant au gouvernement l'autorisation de percevoir les impôts et d'effectuer les dépenses publiques, il paralyrait la vie de l'Etat. Dès lors, en cas de conflit entre le Parlement et le gouvernement, en matière budgétaire, c'est le gouvernement qui devra avoir le dernier mot, parce qu'il a la charge de l'administration et que le Parlement a pour devoir de lui donner les moyens d'administrer.

Une autre conséquence, que l'on peut déduire, c'est que lorsque le Parlement n'arrive pas à voter le budget en temps utile, - il ne s'agit plus de refus de budget, mais de retard dans le vote du budget - il appartient au gouvernement, puisque le budget est l'acte-condition, sans lequel on ne pourra ni lever les impôts, ni effectuer les dépenses nécessaires, d'obvier au manque de budget d'une façon qu'

Conséquences
de la concep-
tion du budget
acte d'admi-
nistration.

Refus
de budget.

Retard dans la
discussion du
budget.

Impossibilité de procéder à des réformes législatives par la voie budgétaire.

La discussion du budget ne doit pas être pour le Parlement une occasion de légiférer.

pourra varier suivant les pays; par exemple, en appliquant par anticipation le projet de budget pour l'année suivante, ou en prorogeant par tacite reconduction le budget qui a pris fin au dernier jour de l'année.

Puisque le budget est simplement destiné à fournir au gouvernement les moyens financiers, il convient d'autre part, que la discussion du budget ne soit pas détournée de son objet et dérivée en quelque sorte du côté du domaine législatif. C'est une méthode désordonnée et vicieuse que de procéder à des réformes législatives par la voie budgétaire, c'est-à-dire de profiter de la discussion de la loi de finances annuelle, pour introduire dans l'organisation des services publics ou dans le fonctionnement des institutions des changements, qui devraient faire l'objet de lois distinctes, et qui ne sont certainement pas à leur place dans un acte de caractère administratif, destiné simplement à pourvoir à la vie des services de l'Etat, tels qu'ils ont été établis par des lois antérieures.

En d'autres termes, la discussion du budget ne doit pas être une occasion pour le Parlement de légiférer, parce que assurer le fonctionnement des services publics d'après la législation existante, et introduire de nouvelles règles de droit sont deux choses essentiellement différentes. Ceci veut dire non seulement qu'au vote du budget le Parlement ne saurait joindre des dispositions législatives; ceci veut encore dire que le Parlement ne doit pas abuser de la procédure budgétaire pour modifier le jeu des institutions en refusant, par exemple, d'accorder les crédits indispensables au maintien de certains services. Le Parlement ne saurait, par exemple, supprimer comme la Chambre des Députés française avait tenté de le faire, les sous-préfectures, sans prendre des dispositions législatives et simplement en supprimant les crédits affectés au traitement des sous-préfets, pas plus que le Parlement ne saurait supprimer une ambassade, sans se prononcer sur le principe de son maintien ou de sa suppression, simplement en supprimant les crédits prévus au budget pour son entretien.

La conception du budget acte administratif, telle qu'on vient de la résumer, a eu le grand avantage de fournir en quelque sorte un point de résistance contre les errements suivis dans certains pays, notamment en France, où la discussion du budget est trop souvent un prétexte pour remettre en question toute l'organisation des services publics, et où la loi de finances sert de véhicule à des dispositions législa-

tives complètement étrangères aux finances.

Quel que soit l'intérêt des conséquences que l'on a essayé de tirer de la notion de budget-acte d'administration, il convient cependant de limiter la portée de cette notion. On risquerait autrement de la faire tomber dans une exagération évidente. Il ne faut pas oublier, en effet, que le vote du budget n'est pas seulement, dans les pays à régime parlementaire, un acte financier - la théorie du budget-acte d'administration se place trop exclusivement à ce point de vue - il est aussi un acte politique, par lequel s'exerce le contrôle des assemblées parlementaires sur l'exécutif. On ne saurait y voir simplement un acte d'administration soumis aux Chambres; c'est aussi une consultation que le gouvernement leur adresse pour savoir s'il a ou non leur confiance. Il y a là en jeu une question d'équilibre des pouvoirs, qui se pose beaucoup plus sur le terrain politique, où elle ne comporte pas de solution absolue, que sur le terrain juridique.

C'est ce qui fait que la théorie allemande, excluant pour le Parlement le droit de refuser le budget, méconnaît les principes fondamentaux du droit public des pays à régime parlementaire, où le refus du budget n'implique nullement la volonté des Chambres de paralyser la vie nationale, et de suspendre, à partir du premier jour de l'année, l'exécution de toutes les dépenses et le recouvrement de toutes les recettes. Le refus de budget est, la plupart du temps, un acte beaucoup plus politique que financier, en vertu duquel le Parlement refuse à un certain gouvernement, qui a perdu sa confiance, les moyens de gouverner pour l'obliger de céder sa place à un autre.

De même, la question de savoir s'il convient que le gouvernement puisse passer outre au cas où le budget n'a pas été voté en temps utile, lever les impôts et effectuer les dépenses avant d'en avoir reçu l'autorisation, soit en se couvrant simplement de l'autorisation antérieure donnée pour le budget précédent, soit en s'abritant derrière le projet dont il a saisi les Chambres, est une question politique au premier chef.

D'autre part, lorsqu'on se place sur le terrain pratique, on remarque aussi que le budget, réduit à ses éléments schématiques, n'existe à peu près nulle part. En effet, la complexité des systèmes fiscaux actuels est telle, et, d'une façon plus générale, l'organisation financière moderne est si complexe, que chaque année, il est plus ou moins nécessaire d'y apporter des mises au point ou des modifications, ne

serait-ce que dans le détail. Aussi, pratiquement, sur les dispositions purement budgétaires, qui n'ont pas de caractère législatif, se greffent toujours, dans la loi de finances, des dispositions financières à caractère nettement législatif, puisqu'elles modifient des règles d'impôts ou des règles d'organisation financière. Or, si l'on a souvent insisté avec raison sur la nécessité de ne pas encombrer la loi de finances de dispositions qui n'ont aucun rapport avec les finances publiques, aucune objection ne saurait être valablement formulée contre l'insertion dans la loi de budget de dispositions relatives à la fiscalité ou à l'organisation financière, qui y sont parfaitement à leur place.

Si donc le budget, ramené à l'état de simplicité abstraite et théorique, est un acte d'administration, dans la réalité, la loi de budget, en plus des dispositions purement budgétaires, renferme presque toujours des dispositions nouvelles, intéressant l'impôt ou l'organisation des finances publiques, qu'il est normal d'y introduire et qui sont bien des dispositions législatives par nature.

Du reste, on ne voit guère que la théorie du budget-acte d'administration puisse agir autrement que comme une exhortation au Parlement à se discipliner et à améliorer ses méthodes de travail, car elle ne paraît guère susceptible de comporter des sanctions positives. On condamne, par exemple, le procédé d'après lequel le Parlement supprimerait les sous-préfectures ou l'Ambassade du Vatican, simplement en refusant les crédits nécessaires à leur maintien. Cependant, si le Parlement veut persévéérer dans cette méthode, il est souverain dans ses décisions et aucune autorité ne saurait l'empêcher d'agir de cette façon.

En fait, l'histoire des finances contemporaines ne relève qu'une seule application pratique de la théorie du budget-acte d'administration, application signalée dans le Traité de Droit constitutionnel d'Esmein (8ème édition, tome II, p. 458). En 1893, la chambre italienne avait rejeté le budget du ministère de la justice. Or, l'art. 56 de la constitution italienne défendait de représenter dans la même session un projet de loi qui avait été repoussé. C'était là une disposition des plus gênantes en la circonstance, parce que, si on l'avait appliquée au pied de la lettre, les crédits du ministère de la Justice n'auraient pas pu être votés. Pour lever la difficulté, on a fait intervenir l'argument que le texte de l'article 56 de la constitution ne pouvait s'appli-

L'application pratique de la théorie du budget - acte d'administration ne peut être sanctionnée efficacement.

quer qu'aux lois proprement dites, et non à la loi du budget, qui n'est une loi que dans la forme et non dans le fond. Il est vrai qu'à défaut de cet argument, on en aurait certainement trouvé d'autres.

En résumé, la théorie du budget-acte d'administration ne peut être utilisée que pour lutter contre certains abus, pour discipliner les méthodes de travail parlementaire, mais on ne voit guère la possibilité de la sanctionner par des règles efficaces.

LES ORIGINES ET LE DEVELOPPEMENT DU DROIT BUDGETAIRE EN ANGLETERRE.

Les origines et le développement du droit budgétaire en Angleterre présentent un intérêt particulier, car l'Angleterre a été le berceau, non seulement des institutions parlementaires, mais encore du droit budgétaire des peuples modernes, qui se sont inspirés de son exemple et ont plus ou moins adopté les règles du système budgétaire anglais.

Ce système, en même temps d'ailleurs qu'il s'appuie sur certains principes qui sont devenus comme le fonds commun de la législation budgétaire de tous les pays, présente des aspects spécifiquement anglais, qui tiennent à l'esprit traditionnaliste, pratique et empirique des Anglo-saxons.

On examinera, en premier lieu, les principes budgétaires, et en second lieu, quelques-uns des aspects particuliers du système.

Les principes budgétaires.

Les éléments essentiels du droit budgétaire.

Le droit budgétaire se ramène à trois éléments essentiels : le consentement aux recettes, le consentement aux dépenses, et le renouvellement de ce double consentement à des intervalles périodiquement rapprochés ou, d'une façon plus simple, en se référant à la pratique courante, le renouvellement annuel de ce double consentement.

Tout d'abord, comment a été consacré en Angleterre le droit pour les représentants des contribuables de consentir l'impôt, c'est-à-dire de voter le budget des recettes ?

Si l'on remonte au Moyen-âge, on constate que le droit pour ceux qui paient l'impôt de le consentir est une des règles essentielles de l'organisation politique de l'époque. Cette règle, après une longue

Comment a été consacré en Angleterre le droit pour les représentants des contribuables de consentir l'impôt.

éclipse ne sera d'ailleurs finalement consacrée d'une façon définitive en Angleterre, qu'à la Révolution de 1688, tandis qu'il faudra attendre en France la Révolution de 1789 pour la voir reconnaître.

A l'origine,
le roi doit
"vivre du sien"

A l'origine, le principe est que le roi doit, suivant la vieille expression "vivre du sien". Le roi possède un domaine, dont il tire des produits en nature, des revenus de toutes sortes, des redevances qui ont été à l'origine le prix de la concession de la terre, et recueille, en qualité de seigneur justicier, le profit des services de la justice, les amendes, les confiscations, etc... Il importe d'ailleurs, lorsque l'on parle des revenus propres du roi, de s'écartier de la conception que nous sommes tentés de nous faire des revenus particuliers du domaine. En réalité, ces revenus sont un amalgame de ressources privées et d'éléments qui, aujourd'hui, seraient considérés comme relevant du droit public. Le roi dispose de revenus patrimoniaux, tels que ceux que peut percevoir de nos jours un grand propriétaire foncier. Ces revenus sont considérables. En Angleterre, par exemple, après la conquête, lors de la distribution des terres, Guillaume le Conquérant s'est réservé la propriété de 1.422 fiefs, qui lui paient des rentes en blé, en argent, en bestiaux et autres produits du sol.

Mais le Roi, en qualité de seigneur, dispose également de revenus féodaux ou seigneuriaux, qui seraient aujourd'hui considérés comme des revenus de droit public, profits de la justice, amendes et confiscations, bénéfice de la frappe de la monnaie, perception des péages, taxes de succession, exigées pour la reconnaissance de la transmission du fief aux descendants du vassal, etc... redevances qui, à ce moment-là, n'ont pas ce caractère de revenus de droit public, précisément parce que la distinction entre le droit public et le droit privé s'efface dans la féodalité et que la notion abstraite de l'impérium, cette notion de droit public, que les Romains avaient su isoler, est en quelque sorte absorbée, dissimulée dans cette notion de la propriété foncière, qui est à la base de l'organisation féodale, et qui est, par nature, une notion de droit privé.

Lorsque, par accident, le Roi ne peut plus "vivre avec le sien", c'est-à-dire lorsque ses ressources propres sont devenues insuffisantes par suite d'une guerre ou d'une calamité publique, ou simplement d'une mauvaise gestion, le prince est obligé, en vertu des principes du droit germanique et du droit anglo-saxon, de s'adresser à ses sujets pour obtenir les ressources supplémentaires dont il a besoin, afin de

L'aide
féodale.

compléter ses revenus propres. C'est de cette façon que se pose alors la question de l'impôt, qui nous apparaît comme une ressource temporaire, destinée à faire face à un embarras financier momentané, et comme une ressource exceptionnelle, puisqu'en principe le roi doit vivre avec les ressources que lui fournit son domaine. L'impôt dans le droit germanique est un "don" et, suivant l'expression anglaise ou française, il est une "aide" c'est-à-dire quelque chose d'octroyé, de concédé, que le roi ne peut lever de sa propre autorité, qu'il ne peut obtenir que du consentement de ses sujets. L'aide sollicitée consistera généralement dans le droit accordé au roi de lever sur ses sujets telle ou telle taxe à titre temporaire. C'est pour cela que le mot aide, sous l'ancienne monarchie, est devenu, en Angleterre aussi bien qu'en France, synonyme de taxe ou impôt.

La Grande
Charte de 1215.

En Angleterre, la question de l'octroi de subsides à la couronne est soulevée sous la dynastie des Plantagenets, parce que les princes de cette dynastie sont des princes prodiges. Les premiers, Henri II et Richard Ier Coeur-de-Lion sont constamment en guerre et ont à faire face à de lourdes dépenses; le troisième, Jean II, est également un prince dépensier, mais qui, de plus, n'a ni la valeur ni l'autorité de ses prédécesseurs et qui a trouvé le moyen de se rendre impopulaire. Exaspérés par ses prodigalités, les barons se retirent en 1215 dans une île de la Tamise pour se concerter entre eux; ils se présentent ensuite au Roi et l'obligent à accepter la Grande Chartre, la "Magna Carta" de 1215. Par cette charte qui lui est imposée par la force, Jean II est obligé de reconnaître qu'aucun tribut ne peut être levé sans le consentement du peuple. "Que aucun écuage ni aide ne sera imposé dans notre royaume autrement que par le Conseil commun de notre royaume". Le Conseil commun ou grand Conseil, auquel il est fait allusion, est quelque chose de très différent du futur Parlement d'Angleterre, dont il portera cependant le nom à partir de 1239. Il est constitué uniquement des pairs du royaume, dont la Grande Chartre elle-même prévoit le mode de convocation. Toutes les fois que le Roi aura à leur adresser une demande de subsides, les archevêques, les évêques, les abbés, les comtes et les barons les plus importants seront convoqués individuellement, et les autres tenanciers de la couronne moins importants seront convoqués en vertu d'une convocation générale, publiée par les shériffs.

Sous le règne suivant, la lutte se poursuit

Le statut

d'Oxford.

entre les pairs et la couronne, et Henri III est obligé à son tour d'accepter le statut d'Oxford, qui pose le principe de la convocation régulière en sessions périodiques du Parlement, qui donne au Parlement le droit de nommer certains fonctionnaires, et réduit encore les prérogatives de la couronne. En 1265, Henri III, à court d'argent, est obligé de convoquer un Parlement extraordinaire où il appelle à siéger les chevaliers et le "commun people", c'est-à-dire les bourgeois des villes, qui vont se grouper pour constituer la chambre des Communes, les pairs se réunissant dans la chambre des Lords. Il ne s'agit là que d'une convocation extraordinaire. Mais, en 1295, sous Edouard le 1er se réunit d'une façon officielle et régulière ce qu'on a appelé le Grand Parlement modèle, qui est véritablement l'organe de la représentation nationale, et qui est constitué par la réunion de la chambre des Communes et de la chambre des pairs ou des Lords.

Le droit de priorité de la chambre des Communes.

Au XIVème siècle, nous assistons à l'influence croissante des communes, qui attirent de plus en plus à elles l'autorité dont les lords se trouvent dépouillés. En 1407, à la suite d'un différend avec Henri IV, qui a discuté de mesures financières avec la chambre des Lords sans en saisir les Communes, les Communes protestent, le roi est obligé de s'incliner devant leurs réclamations et de décider qu'aucune des deux chambres ne devra aborder avec le roi la discussion d'un subside accordé par les Communes avec l'assentiment des Lords avant que les deux chambres ne se soient mises d'accord au sujet du subside, et que celui-ci n'ait été rapporté par la bouche du speaker (du président) à la dite commune. Ce texte accorde d'une façon précise un droit de priorité à la chambre des Communes. C'est elle qui devra rapporter par la bouche de son président, du speaker, toutes les mesures financières que le roi a sollicité ses sujets de prendre en sa faveur. D'ailleurs, en 1625 cette règle sera consacrée, en toutes lettres, dans le texte même de la loi, qui accorde les subsides, texte qui portera en tête cette formule : "Vos Communes réunies dans la Haute-Cour du Parlement".

La Chambre des Communes est donc la chambre, qui dispose en matière financière du pouvoir essentiel. Désormais, le principe budgétaire, qui consacre le droit pour le Parlement de consentir à l'impôt, d'octroyer les subsides, est définitivement admis. Il s'exprime dans cette formule, dont on aura à déduire les conséquences : "La couronne demande, les Communes accordent, les Lords donnent leur consentement". C'est toujours la formule en usage, bien que le con-

Comment a été assurée l'observation du principe du vote de l'impôt.

sentement des Lords n'ait plus, à l'heure actuelle, que la valeur d'une simple formalité, dont on se passe, si les Lords refusent leur approbation aux mesures financières votées par la chambre des Communes.

Le principe posé, il restait d'abord à en assurer l'observation en comblant quelques lacunes, et en second lieu, en le faisant triompher de toutes les résistances de la couronne.

En comblant quelques lacunes; c'est ainsi, par exemple, que le Clergé s'était réservé, comme en France, le droit de voter lui-même dans des Etats provinciaux la subvention par laquelle il entendait courir aux dépenses publiques. En 1644, cette exception disparaît. Toutes les dépenses et toutes les recettes sont placées sous le contrôle du Parlement et, plus spécialement, de la chambre des Communes.

Une lacune plus grave consistait dans ce fait qu'en réalité, l'octroi des subsides par les Communes n'était indispensable que lorsqu'il s'agissait d'impôts directs, c'est-à-dire d'impôts sur les biens ou sur la propriété foncière. Au contraire, il n'était pas nécessaire, lorsqu'il s'agissait de taxes de consommation, pour cette raison que cette catégorie de taxes était considérée comme rentrant dans les ressources propres que le prince, en tant que seigneur, avait le droit de lever sur son domaine. En 1340 cependant, le Parlement avait fixé lui-même un tarif, que le roi ne devrait pas dépasser dans l'établissement de ces taxes, mais le droit de les établir lui-même ne lui était pas contesté en principe, et c'est d'ailleurs à ce sujet que devaient naître plus tard les difficultés qui mirent aux prises les communes et le roi Charles Ier. Quoi qu'il en soit, le principe du vote de tous les impôts sans exception, y compris les impôts indirects, les taxes de consommation, ne sera définitivement consacré que lors de la Révolution de 1688.

Il restait d'autre part à consolider le principe, dont le Parlement avait imposé la reconnaissance à la Couronne, et contre lequel celle-ci, à différentes reprises, notamment sous les Tudors ou les Stuarts, va chercher à s'insurger. Dès le XVI^e siècle, la monarchie des Tudors porte atteinte, à plusieurs reprises, au droit traditionnel des Communes, en levant elle-même des impôts. Cependant c'est seulement avec la monarchie des Stuarts que le conflit passe à l'état aigu. Jacques Ier, en invoquant le principe que la monarchie est de droit divin, que le roi est au-dessus de la nation et n'a pas de comptes à lui ren-

Conflits entre la Couronne et le Parlement pour l'application du principe.

dre, prétend se passer de son consentement pour la gestion des finances publiques. Ce conflit est illustré sous le règne de Charles Ier par une série d'événements fameux, dont le dénouement est tragique. Charles Ier convoque les Communes en 1625 et 1626; n'ayant pas obtenu d'elles les subsides qu'il leur avait demandés, il les congédie, et use d'un subterfuge, qui consiste à décréter un emprunt forcé. En effet, dit-il, et cet argument contient d'ailleurs une reconnaissance implicite du droit des Communes de consentir l'impôt, l'emprunt n'est pas la même chose qu'un impôt et quand il s'agit d'emprunter, les droits du roi ne sont pas discutables.

La Pétition des Droits de 1628.

La situation financière ne s'étant pas améliorée, le roi est obligé à nouveau de réunir les Communes, à deux reprises, en 1628 et 1629. C'est en 1628 qu'elles votent la fameuse Pétition des Droits, qui confirme et complète la Grande Charte, et qui déclare avec une force nouvelle, que le consentement des représentants de la nation est nécessaire pour la levée de tous les impôts, et qu'un emprunt forcé ne peut, pas plus qu'un impôt, être décrété d'autorité par le monarque, n'étant en réalité qu'un impôt déguisé.

Le ship money.

Voyant qu'il ne peut avoir raison de la résistance du Parlement, Charles Ier renvoie les Communes en 1629 et, de son propre mouvement, établit une série d'impôts divers rentrant dans la catégorie des taxes de consommation, qu'il a en principe le droit de percevoir sans avoir à demander l'autorisation au Parlement, notamment sous forme de monopoles fiscaux. Il lève en particulier, sous le nom de ship-money, une taxe destinée à subvenir aux dépenses de la flotte. Un contribuable John Hampden, qui avait été taxé à 20 shillings pour le ship-money, refuse de s'acquitter. Il porte l'affaire devant l'Echiquier où il est condamné, parce que la levée des taxes de consommation était alors considérée comme régulière sans l'assentiment des Communes. Cependant, la cause de John Hampden avait passionné l'opinion anglaise. Charles Ier est contraint de capituler momentanément et il rappelle les chambres en 1640. La lutte se poursuit entre les deux pouvoirs, et en 1642, Charles Ier est obligé de quitter la capitale. En 1649, il est condamné par la Haute-Cour et décapité à Londres.

Le bill des Droits de 1688.

Le retour des Stuarts, après la dictature de Cromwell, ramena les mêmes difficultés et hâta le succès de la Révolution de 1688. En 1688, les Communes proclament dans le bill des Droits qu'"est illégale

toute levée d'argent pour la Couronne ou son usage, sous prétexte de prérogative royale, ou pour une période ou d'une manière autre que celles prescrites par le Parlement". "Dorénavant, nul ne sera astreint à accorder aucune contribution, emprunt, aide, ni taxe sans l'approbation de la communauté, exprimée par un acte du Parlement".

Voilà comment le droit de voter les recettes a été, à la suite d'une longue lutte entre les Communes et la Couronne, consacré d'une façon définitive en 1688.

Comment a été établi le droit pour le Parlement de fixer les dépenses.

En ce qui concerne le droit de fixer les dépenses, on ne trouve aucune règle comparable à celle qui exige, pour le vote des impôts, le consentement du Parlement. En principe, le roi lorsqu'il a obtenu les subsides qu'il a sollicités, est libre de les appliquer au mieux à ses besoins et d'en régler lui-même l'emploi. Cependant, il est inévitable que le Parlement, appelé à se prononcer sur les demandes d'argent qui lui sont adressées, ne cherche avant de donner son autorisation à s'enquérir de la réalité des besoins allégués par la Couronne, et à vérifier si véritablement la demande dont il est saisi est justifiée. Le droit d'accorder des subsides entraîne logiquement le contrôle de l'usage qui en est fait. La règle commence à être admise de bonne heure en Angleterre : que l'examen des griefs précède l'octroi des subsides. Des questions seront posées au prince sur la manière, dont il a géré les finances, sur les dépenses qu'il a faites et dont certaines paraissent exagérées, et des indications lui seront fournies sur la manière dont on entend qu'il fasse usage des sommes mises à sa disposition. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises les Communes se trouvèrent amenées, en même temps qu'à consentir l'impôt, à l'"approprier", c'est-à-dire, suivant l'expression anglaise, à indiquer les dépenses auxquelles elles entendaient qu'il fût affecté.

Cependant, les efforts des Communes sur ce point furent beaucoup moins méthodiques qu'en ce qui concerne le contrôle des recettes. À certains moments, des députés s'insurgent contre des demandes de subsides qu'ils trouvent abusives. En 1388, les Communes menacent le roi de déposition et obtiennent la nomination d'une commission de régence, qui aura pour objet de rechercher toutes les sources de revenus, de reviser la liste des dépenses, de remédier à tous les abus constatés. Mais cette décision reste lettre morte, parce que les membres de la commission désignés par les Communes sont, en réalité, entre les mains du roi.

Le principe de l'appropriation des subsides votés consacré en 1676.

Dans d'autres occasions, le Parlement sollicité d'accorder des subsides ne les octroie qu'en procédant à une "appropriation", c'est-à-dire en indiquant pour quel objet ces subsides sont fournis et en interdisant d'une manière expresse de les détourner de cet usage. Ce n'est guère cependant qu'en 1676 que les Communes font consacrer par Charles II le principe de l'"appropriation", c'est-à-dire que le droit leur est reconnu d'une façon précise de fixer elles-mêmes les emplois auxquels seront affectés les fonds qu'elles mettent à la disposition de la Couronne. C'est qu'en effet sous le règne des Stuarts, les Communes ont vécu constamment dans la crainte, que justifiaient d'ailleurs certains précédents, que le roi ne les saisisse de demandes de fonds, soi-disant pour effectuer certaines dépenses, que l'on espérait voir bénéficier d'une certaine popularité, comme pour construire de nouveaux bâtiments ou pour équiper de nouveaux régiments, et une fois après les avoir obtenus, ne les emploie à d'autres dépenses, qui n'auraient certainement pas reçu l'approbation des chambres.

Il faut néanmoins attendre la Révolution de 1688 pour que le principe du vote des dépenses soit définitivement reconnu comme le corollaire du vote des recettes par le Parlement anglais.

Non seulement, les chambres vont ainsi se préoccuper de l'emploi qui sera réservé aux subsides qu'elles octroient, mais encore elles vont s'attacher d'une façon particulière à veiller à ce que les affectations qu'elles ont prescrites soient scrupuleusement observées, en vérifiant les comptes des dépenses publiques. En 1688, l'Echiquier, c'est-à-dire le service des finances, qui jusque-là relevait exclusivement de la Couronne, dont il tenait la comptabilité, passe sous le contrôle du Parlement et devient responsable vis-à-vis des Communes, dont il doit respecter les décisions, s'attachant à empêcher que les crédits qu'elles ont votés ne puissent être détournés de l'objet assigné. D'ailleurs, comme la surveillance de l'exact emploi des crédits en cours d'exécution du budget soulève certaines difficultés pratiques, les Anglais s'attacheront à rendre le contrôle rigoureux, surtout en ce qui concerne les comptes des dépenses déjà effectuées.

On peut dire que, pendant tout le courant du XIX^e siècle, ce sera la grande préoccupation des pouvoirs publics en Angleterre que d'organiser ce contrôle des comptes, qui est indispensable pour que le droit des Communes de voter les dépenses soit véritablement efficace. En 1832, on procède à une vérification

En 1688,
l'Echiquier
passe sous le
contrôle du
Parlement.

Organisation
du contrôle
des dépenses.
Le contrôleur
auditeur
général.

fication des comptes de la marine. En 1846 on vérifie les comptes de l'armée et en 1866 une loi qu'on appelle l'Exchequer and Audit Act, soumet tous les départements ministériels à l'obligation de présenter à date fixe des comptes qui seront vérifiés par le contrôleur de l'Echiquier, lequel prend le titre de Contrôleur et Auditeur général.

Le contrôleur auditeur général, fonctionnaire inamovible, auquel est assurée une indépendance d'autant plus grande que son traitement n'est même pas soumis au vote annuel et est inscrit aux dépenses du fonds consolidé autorisées à titre permanent, rassemble tous les comptes des ministères et les rapports devant un comité de la chambre des Communes, que l'on appelle le comité des comptes publics, composé de quinze membres des Communes, choisis dans tous les partis et présidé par un membre de l'opposition. Ce rapport est examiné par le comité, lequel à son tour saisit la chambre des observations qu'il a pu faire dans un rapport. Au cours de cette mission, il a le droit non seulement de vérifier si les crédits ont été employés d'une façon strictement conforme aux affectations prescrites par la loi de finances, mais encore s'ils ont été utilisés avec un souci suffisant d'économie. A cet égard, il peut convoquer, pour leur demander des explications, les chefs des principales administrations, de sorte que son rapport s'applique à la fois à la gestion comptable et à la gestion administrative des deniers de l'Etat.

Lorsque la chambre a été saisie de ce rapport de son comité des comptes publics, la procédure budgétaire est terminée. Il n'y a pas en Angleterre de loi de règlement comme en France; le dépôt du rapport du comité à la chambre des Communes est le dernier acte de la procédure budgétaire, le dernier acte de contrôle.

En troisième lieu, le droit budgétaire, pour être pourvu de ses attributs essentiels, suppose non seulement que les recettes et les dépenses ne pourront être autorisées que par un acte du Parlement, il suppose également que l'autorisation sera donnée périodiquement, en fait, d'année en année. Le principe de l'annualité du budget n'a triomphé en Angleterre qu'au terme d'une longue série d'étapes. Au début, il est complètement ignoré, à raison du caractère exceptionnel et temporaire de l'impôt. Le roi saisit le Parlement, lorsque ses ressources propres sont venues insuffisantes, suivant les circonstances. Il est amené naturellement à s'adresser de plus en plus

Comment s'est établi en Angleterre le principe de l'annualité du budget.

fréquemment aux chambres à mesure qu'augmentent les besoins des services publics et que sa fortune personnelle n'est plus assez considérable pour y faire face. Ce n'est cependant qu'en 1688 que sera introduit définitivement le principe du vote annuel du budget et encore ne s'appliquera-t-il pas et ne s'applique-t-il pas encore, à l'heure actuelle à l'ensemble des recettes et des dépenses publiques.

En effet, à la révolution de 1688, les dépenses se divisent en deux catégories ainsi que les recettes. Toutes les dépenses autres que celles de la marine et de l'armée, ainsi que les ressources qui serviront à les couvrir, font l'objet d'une autorisation parlementaire, qui est accordée au souverain, en principe pour la durée de son règne. Le souverain pourra en moyenne dépenser, chaque année, tant pour les services publics, ainsi que pour son train de maison personnel. Aucune distinction n'est faite encore entre les dépenses propres du souverain et les dépenses publiques. Toutes ces dépenses publiques et privées rentrent dans ce que l'on appelle alors, avec une exception beaucoup plus large qu'aujourd'hui, la liste civile. Elle est consentie au roi au moment de son avènement, pour aussi longtemps qu'il règnera. Sur ce fonds mis à sa disposition, il pourvoiera à ses propres besoins et à ceux des administrations civiles. Par contre, seront votées annuellement les dépenses de l'armée et de la marine, non pas pour un motif particulier de procédure budgétaire, mais pour une raison, que l'on a déjà trouvée à l'origine même du droit budgétaire anglais : la défiance du Parlement envers la Couronne. Les dépenses de l'armée et de la marine seront soumises à l'autorisation annuelle, parce que le Parlement ne veut pas que le roi puisse disposer librement d'une armée ou d'une marine dont il pourrait avoir envie, à un moment donné, de tourner la puissance contre les libertés publiques. Des dépenses de la liste civile, votées une fois pour toutes pour la durée du règne, se séparent donc les dépenses de l'armée et de la marine, votées tous les ans, qui constituent la première reconnaissance de l'annualité du budget. L'évolution consistera dans la suite à transférer un nombre de plus en plus important de dépenses de la liste civile dans la catégorie des dépenses votées annuellement.

Au début, d'ailleurs, les dépenses de l'armée et de la flotte sont votées annuellement beaucoup plutôt pour mettre entre les mains des Communes un moyen de contrôle politique que pour établir une fixation précise. En effet, lorsque la Couronne dépas-

Division des recettes et des dépenses en deux catégories.
La liste civile.

Transfert de services de la liste civile à la catégorie des

dépenses et recettes votées annuellement.

sera les crédits mis à sa disposition pour l'entretien de la force armée, il ne lui sera pas fait grief et on lui accordera sans difficulté les crédits supplémentaires dont elle a besoin.

Mais on devait être amené assez rapidement à constater les inconvénients pratiques de la fixation d'une liste civile, comprenant la plus grande partie des services publics et administratifs, pour toute la durée du règne. Les besoins de ces différents services étaient susceptibles, en effet, de varier d'année en année, et il en résultait des demandes de plus en plus considérables de crédits additionnels en cours d'exécution du budget. Aussi, les transferts de la liste civile aux fixations annuelles, depuis la fin du XVIII^e siècle et au cours du XIX^e siècle s'appliquent-ils à des ressources et à des dépenses de plus en plus nombreuses. Par exemple, dans la première moitié du XIX^e siècle, on retire de la liste civile les revenus de la poste, certains droits de licence, les droits de succession et les revenus du domaine de la Couronne, recettes qui avaient été considérées jusqu-là comme ayant un caractère patrimonial, par suite duquel le roi pouvait en disposer librement comme lui appartenant en propre. Toutes ces recettes sont successivement rattachées au budget et passent sous le contrôle du Parlement anglais. D'autre part, on faisait passer également dans la catégorie des votes annuels presque toutes les dépenses des services civils. Si bien qu'il ne reste plus à constituer la liste civile qui correspond aujourd'hui à la notion que nous nous en faisons, c'est-à-dire les dépenses de la maison royale.

A partir de 1830 toutes les dépenses doivent être autorisées par le Parlement.

Enfin, à partir de 1830, est définitivement institué le système encore en vigueur actuellement, en vertu duquel toutes les dépenses doivent être autorisées par le Parlement. Certaines sont l'objet d'un vote annuel, les autres sont autorisées à titre permanent, c'est-à-dire tant qu'une disposition nouvelle n'interviendra pas pour les supprimer ou les réduire. Parmi ces dépenses figurent celles dont la nécessité n'est pas contestable, comme les dépenses de la dette publique, les retraites des anciens fonctionnaires, etc...; et corrélativement seront maintenues dans ce fonds consolidé, qui échappe au vote annuel, qui existe à titre permanent tant que le Parlement n'en dispose pas d'une autre façon, un certain nombre de recettes dont le principe lui non plus n'est pas contesté, comme par exemple les recettes d'un certain nombre d'impôts, qui sont admis de longue date par l'opi-

nion, et ne soulèvent plus de récriminations.

Telles sont les différentes étapes par lesquelles a passé le droit budgétaire anglais pour se constituer d'une manière définitive. Son origine historique explique un certain nombre des caractères, qui lui sont particuliers et que nous allons avoir à examiner maintenant.

Aspects particuliers du droit budgétaire anglais.

Ces caractères peuvent être rattachés à cette maxime, qui résume tout le droit budgétaire anglais : "La Couronne demande, les Communes accordent, les Lords donnent leur consentement". Cette formule se trouvera encore éclairée et précisée, au fur et à mesure que s'affirmera le principe de la séparation des pouvoirs, qui s'y trouve déjà implicitement contenu.

La Couronne demande. C'est à l'exécutif de préparer et de présenter le budget.

La Couronne demande. Et tout d'abord de quelle façon la Couronne demande-t-elle ? Il y a là un premier caractère propre au droit budgétaire anglais. Tandis qu'en France, sous la Révolution, et aux Etats-Unis jusqu'à la réforme budgétaire de 1921, on avait déduit de ce principe qu'il appartient au Parlement de consentir l'impôt et de voter les dépenses, qu'il lui appartient aussi de préparer le budget des recettes et des dépenses, au contraire, le principe de la séparation des pouvoirs a fait admettre, dès l'origine, en Angleterre que c'était à l'exécutif à préparer le budget, à le soumettre aux Chambres, celles-ci n'ayant d'autre rôle à jouer que de contrôler et de sanctionner, si elles le jugent opportun, les propositions gouvernementales. Le budget sera donc préparé sans aucune participation des Chambres. Il sera soumis aux Communes sous la forme même dans laquelle il est sorti des mains du Chancelier de l'Echiquier, et d'autre part, c'est le Chancelier de l'Echiquier, qui bénéficiera, pour l'établissement de ce budget, d'une suprématie presque absolue sur tous ses collègues des autres départements ministériels. Le projet de budget sera donc, non seulement l'œuvre du pouvoir exécutif d'une manière générale, à l'exclusion de toute intervention des Chambres dans sa préparation; il sera d'une façon plus précise, l'œuvre de la trésorerie britannique, qui correspond à notre ministère des Finances.

La Trésorerie britannique.

La Trésorerie britannique, depuis 1612, constitue un bureau, un collège. Elle est placée sous l'autorité d'un collège de 7 personnes, sous la direction duquel fonctionnent les services administratifs perma-

nents. La trésorerie comprend le premier Lord de la trésorerie, qui est le premier ministre, lorsqu'il fait partie de la chambre des Communes ou qui est le leader de la majorité, si le premier ministre appartient à la chambre des Lords; ensuite, le Chancelier de l'Echiquier; puis trois Lords juniors de la trésorerie, qui sont membres du Parlement; enfin, un secrétaire parlementaire et un secrétaire financier de la trésorerie, qui sont aussi des hommes politiques. D'ailleurs, ce bureau de la trésorerie n'a plus en tant que collège qu'une existence théorique, puisqu'il ne s'est plus réuni depuis 1856.

Le Premier Lord de la trésorerie, qui est en général le premier ministre, ne s'occupe pas de finances, ou du moins, ne s'en occupe pas spécialement. Les autres personnages parlementaires cités plus haut ne jouent guère également qu'un rôle politique, à l'exception du secrétaire financier, qui est membre du Parlement lui aussi, qui est une sorte de ministre de second rang, et qui est chargé spécialement, en ce qui concerne la préparation du budget, de l'examen des demandes de crédits, des "estimates".

Le Chancelier de l'Echiquier.

La cheville ouvrière de la trésorerie, c'est le Chancelier de l'Echiquier, qui est effectivement le ministre des Finances anglais. Son nom vient du fait qu'autrefois, lorsque les moyens de comptabilité étaient encore rudimentaires, la comptabilité se faisait au moyen d'un échiquier. Le Chancelier de l'Echiquier a sous ses ordres un autre fonctionnaire, qui exerce la fonction de secrétaire permanent de la trésorerie, et qui correspond à ce qu'on pourrait appeler chez nous un secrétaire général du ministère des Finances. Les services que dirige ce secrétaire permanent de la trésorerie, ont été profondément remaniés en 1919. Ils comprennent un chef des bureaux, qui est assisté d'un contrôleur du personnel, d'un directeur financier, et d'un directeur administratif.

C'est en somme, le Chancelier de l'Echiquier, secondé par le secrétaire financier de la trésorerie, qui est membre du cabinet, et aidé par les fonctionnaires permanents de la trésorerie, que dirige le secrétaire permanent, qui aura seul ou à peu près seul la responsabilité de la préparation du budget.

Préparation du budget par le chancelier de l'Echiquier.

En ce qui concerne les recettes, le chancelier de l'Echiquier établit seul le projet de budget. Le budget des recettes est préparé dans le mystère de ce qu'on appelle le corridor du secret. C'est le couloir qui fait communiquer les appartements du chancelier avec les bureaux de la Trésorerie. Jusqu'au

dernier moment, les décisions prises par le chancelier resteront rigoureusement secrètes, de façon que la primeur en soit réservée aux membres de la Chambre des Communes. Quant aux dépenses, le chancelier de l'Echiquier ne peut les évaluer tout seul. Il ne peut que statuer, sauf en ce qui concerne les dépenses de son département, sur les propositions qui lui sont remises par les différents départements ministériels.

A cet égard, doivent être distingués, d'une part, les dépenses des services civils, et d'autre part, les crédits pour l'armée et pour la marine. Dans les premiers jours du mois d'octobre (l'année budgétaire s'ouvre en Angleterre au 1er avril), le chancelier de l'Echiquier adresse à tous les ministères une circulaire, qui contient deux passages devenus de style: le premier pour recommander des économies rigoureuses, et le second pour leur rappeler qu'ils ne doivent pas se borner à prendre purement et simplement comme bases d'estimation les crédits ouverts pour le budget précédent, mais qu'ils doivent procéder à une estimation directe des besoins effectifs des services publics pour l'année qui va s'ouvrir. A la suite de cette circulaire, chaque ministère adresse ses demandes de crédits, ses propositions de dépenses, ses "estimates" à la trésorerie.

Examen des demandes de crédits.
Les demandes de crédits des services civils sont examinées par le chancelier et par le secrétaire permanent de la Trésorerie, dont c'est la mission principale, et c'est le chiffre arrêté par le chancelier de l'Echiquier, qui sera soumis aux Communes. Le chancelier de l'Echiquier a ainsi pleine liberté pour modifier et pour réduire les demandes de crédits qui lui sont parvenues pour les services civils, et ce sont les chiffres fixés par lui souverainement, qui seront présentés à la Chambre des Communes.

Au contraire, en ce qui concerne les crédits de l'armée et de la marine, l'autorité du chancelier, tout en restant considérable, est cependant un peu plus restreinte, de façon à ménager les susceptibilités de ces deux départements, qui ont une importance particulière. Les estimates de la guerre et de la marine sont établis par le secrétaire pour la guerre, et par l'Amirauté, et sont, après être parvenues aux mains du chancelier de l'Echiquier, discutées en conseil de cabinet. Ici, c'est le conseil de cabinet qui statue, et non plus le chancelier de l'Echiquier tout seul, et qui fixe le total des crédits qui seront demandés pour chacun de ces deux départements, le détail de ces crédits, leur répartition à l'intérieur

de chaque département devant du reste obtenir l'approbation, l'agrément, de la Trésorerie. Donc, toutes les fois qu'il peut y avoir désaccord entre un des départements ministériels et la Trésorerie, quant aux chiffres des crédits nécessaires, s'il s'agit des crédits pour les services civils, c'est le chancelier de l'Echiquier, qui décide souverainement en dernier ressort; s'il s'agit de crédits pour l'armée et la marine, c'est le conseil de cabinet, qui tranchera le différend. D'ailleurs, à l'inverse de ce qui a lieu pour les services civils, dont le chancelier de l'Echiquier présente lui-même aux Communes les demandes de crédits, ce sont les représentants des ministères de la guerre et de la marine, qui présenteront eux-mêmes à la chambre des Communes leurs estimates, tels qu'ils ont été arrêtés définitivement par le conseil.

Les Communes accordent. Le rôle passif des Communes dans le vote du budget.

"La Couronne demande, les Communes accordent". Là aussi nous rencontrons un autre trait caractéristique, peut-être un de ceux qui sont de nature à nous frapper le plus, du système budgétaire anglais. Du moment que les Communes accordent, leur rôle se trouve en quelque sorte passif. Elles n'ont pas à prendre d'initiative; elles attendent d'être saisies des demandes de la Couronne, pour décider si elles doivent ou non leur donner satisfaction. Leur attribution propre consiste simplement à accorder ou à refuser. Aussi, en vertu, non de dispositions législatives, mais de dispositions de leur règlement intérieur, qui ont d'ailleurs une autorité plus grande peut-être, parce qu'elles s'appuient sur la tradition, que n'en a la loi proprement dite, les Communes se sont-elles interdit toute espèce d'initiative en matière financière. Erskine May, le grand historien du Parlement anglais et le grand théoricien du droit parlementaire, dans son ouvrage Parliamentary Practice (chap. XXII, p. 545) expose en ces termes les règles suivies par les Communes : "Le souverain, en tant que pouvoir exécutif, est chargé de la gestion de tous les revenus de l'Etat et de tous les paiements pour les services publics. En conséquence, la Couronne, agissant avec l'avis de ses ministres responsables, fait connaître aux Communes les nécessités pécuniaires du gouvernement. En retour, les Communes accordent tels ou tels subsides, qui sont requis pour satisfaire à ces demandes; elles pourvoient par des impôts et par l'affectation d'autres sources de revenus publics aux voies et moyens pour couvrir les crédits qu'elles ont accordés. Ainsi, la Couronne demande de l'argent; les Communes l'accordent et les Lords approuvent l'allocation; mais les

Communes ne votent pas de fonds à moins qu'ils ne soient requis par la Couronne; elles n'établissent pas d'impôts, ni ne les augmentent, à moins que cette imposition ne soit nécessaire pour le service public, comme il est déclaré par la Couronne, par l'organe de ses conseils constitutionnels".

Par conséquent, les Communes, n'ayant d'autre rôle que de répondre aux demandes de ressources ou aux demandes d'autorisation de dépenses qui leur sont faites, ne doivent pas accorder, soit en recettes, soit en dépenses, plus qu'il ne leur est demandé. Elles n'ont pas à statuer ultra petita. C'est ce qu'ont proclamé les Communes dans le Standing Order N° 66, qui a été rédigé en 1717, et qui a été ensuite modifié et amplifié en 1852 et 1856. Il porte, dans sa rédaction actuelle, que "la Chambre ne prendra connaissance d'aucune proposition de dépenses afférentes à l'administration de l'Etat et ne donnera suite à aucun projet prévoyant une allocation ou subside aux dépens des deniers publics, que ceux-ci soient imputables au fonds consolidé ou au fonds prévu par le Parlement en dehors d'une recommandation de la Couronne", et le Standing Order N° 67, qui remonte plus loin encore, à 1707, édicte que "la Chambre ne prendra acte d'aucune pétition, proposition ou projet visant l'octroi de fonds ou la réduction d'une dette due à la Couronne, qui ne soit soumis au comité de la chambre tout entière".

En conséquence, aucun membre du Parlement ne pourra prendre l'initiative de demandes portant adoption d'une dépense nouvelle ou augmentation d'une dépense prévue. S'il le fait, le remède interviendra immédiatement. Le Président de l'Assemblée ne soumettra pas l'amendement ou la proposition dont il a été saisi au vote de l'Assemblée.

Cette règle est tellement impérative qu'un ministre lui-même ne pourra pas intervenir individuellement pour demander l'augmentation d'un des crédits prévus au budget. Il faudra, ou bien que la demande de crédit, que l'"estimate", soit retirée et remplacée par une autre demande portant sur un chiffre plus élevé, ou bien encore qu'à la demande primitive s'ajoute une demande de crédit additionnel, un "estimate" additionnel. De même, aucun membre des Communes ne pourra prendre l'initiative de proposer une remise de droits.

Par contre, le Parlement étant toujours libre d'accorder moins qu'il ne lui est demandé, les députés pourront prendre l'initiative de réclamer une réduction sur le crédit demandé par la Couronne.

Ce qui est vrai pour les dépenses annuelles l'est également en ce qui concerne les dépenses qui figurent au fonds consolidé, c'est-à-dire celles qui ne sont pas soumises tous les ans au vote du Parlement qui sont autorisées à titre permanent. Les membres des Communes ne pourront pas demander l'introduction de nouvelles dépenses imputables sur ce fonds ou l'augmentation des dépenses qui y sont prévues; ils ne pourront en demander que la réduction ou la suppression.

Pour ce qui est des recettes également, il n'appartient pas aux Communes d'accorder plus qu'on ne leur demande, c'est-à-dire que les membres des Communes ne pourront pas introduire de propositions ou d'amendements tendant à créer de nouvelles recettes, à instituer de nouveaux impôts ou à augmenter les recettes existantes, à relever, par exemple, les tarifs des impôts en vigueur. Tout ce qu'ils pourront faire, c'est de demander qu'à l'impôt proposé par le gouvernement soit substitué un autre impôt, de nature différente, mais de même produit.

Voilà la règle qui fonctionne en Angleterre et à laquelle on attribue, très justement à notre sens, la prospérité des finances britanniques. Bien qu'elle soit, en général, observée avec beaucoup de docilité, il ne faudrait cependant pas croire que l'application en soit entièrement rigoureuse et ne comporte pas certaines fissures.

D'abord, le règlement lui-même a admis certains tempéraments. Par exemple, les membres des Communes, s'ils ne peuvent pas proposer une augmentation de dépenses, peuvent cependant introduire des dispositions modifiant les règles de paiement; ils peuvent également prendre l'initiative de propositions ayant des répercussions financières plus ou moins importantes, comme par exemple, celles qui concernent un grand programme de travaux. Seulement, les Communes, saisies régulièrement d'une proposition de ce genre, n'en discuteront que le principe et elles s'arrêteront lorsqu'on arrivera aux dispositions ayant trait aux mesures financières de réalisation; il faudra, pour que la discussion puisse se continuer, que la Couronne elle-même donne son agrément, c'est-à-dire recommande les moyens financiers qui n'ont encore été introduits que pour mémoire dans le texte d'initiative parlementaire soumis aux Communes.

En ce qui concerne les recettes, il est admis également que l'interdiction aux députés de prendre l'initiative d'une création ou d'une augmentation de

Tempéraments
à la règle,
qui interdit
aux Communes
toute initia-
tive en matiè-
re de dépenses
et de recettes.

Le système
de l'adresse
à la Couronne.

recettes, ne vise que les recettes de l'Etat et ne s'applique pas aux taxes locales.

Voici maintenant qui est plus grave. Il est admis que, si les membres des Communes ne peuvent pas prendre l'initiative d'une proposition de dépenses, les Communes peuvent voter une adresse à la Couronne, lui demandant d'effectuer telle ou telle dépense, en l'assurant que les Communes seraient disposées à fournir éventuellement les crédits nécessaires. En fait, du reste, les Communes n'ont pas profité de la fissure que leur offrait ce système de l'Adresse ou, du moins elles ne l'ont fait que rarement. Dans la pratique, il n'est guère employé que lorsqu'il y a intérêt moral à ce que l'initiative d'une proposition de dépenses soit prise par le Parlement, quand il s'agit par exemple d'honorer un grand homme d'Etat, de célébrer ses funérailles nationales, ou bien, s'il est vivant, de lui allouer une dotation en reconnaissance des services qu'il a rendus. En pareil cas, ce sont les Communes elles-mêmes, qui prendront l'initiative de demander à la Couronne d'accorder cet hommage ou cette récompense, en la saisissant d'une adresse.

Par ailleurs, il est évident que le gouvernement ne peut pas ne pas tenir compte des désirs de la majorité. Il est obligé d'adapter sa politique financière aux voeux du parti qui le soutient; il n'est pas à l'abri de sollicitations ou de pressions individuelles émanant de tel ou tel député influent. Il sera ainsi amené parfois à prendre à son compte des propositions d'inspiration parlementaire, dont leurs auteurs n'auraient pas pu prendre directement l'initiative.

Quoi qu'il en soit, il est certain que la règle d'après laquelle l'initiative en matière de dépenses et de recettes appartient au pouvoir exécutif, à la Couronne, exclusivement, est très largement respectée en Angleterre et qu'elle évite ainsi des abus, que nous ne connaissons que trop.

Voilà une première conséquence, qui découle de ce principe que la Couronne demande, et que les Communes consentent.

Une autre conséquence du rôle auquel elles se confinent en matière financière, et qui consiste à attendre simplement les propositions de la Couronne sans intervenir dans la préparation du budget et sans se reconnaître le droit d'en modifier les données pour accroître les dépenses ou pour réduire les recettes, est que la procédure budgétaire anglaise est une procédure simple, pratique et expéditive.

Procédure
d'examen
du budget en
Angleterre.

Le Comité des subsides et le Comité des voies et moyens.

Tout d'abord, il n'existe pas en Angleterre d'organisme comparable à notre commission française des finances. On trouve bien deux comités parlementaires, qui seront saisis des propositions gouvernementales, le Comité des subsides, - Committee of Supply - qui examinera les estimates du gouvernement, qui appréciera s'il y a lieu ou non d'accorder les crédits demandés, et le Comité des voies et moyens, - Committee of Ways and Means - qui examinera s'il est possible et s'il y a lieu d'autoriser la sortie du compte que la Trésorerie entretient à la Banque d'Angleterre, des fonds nécessaires pour faire face aux crédits alloués aux différents services. Mais ce qu'il y a de remarquable, c'est que ces deux comités, l'un (le comité des subsides) qui votera les crédits, l'autre (le comité des voies et moyens) qui s'occupera des "appropriations", c'est-à-dire de l'affectation des ressources de trésorerie aux dépenses examinées par le comité des subsides, ne sont pas des commissions indépendantes. Ils ne sont pas autre chose que la chambre des Communes elle-même, siégeant tout entière en comité. On les appelle d'ailleurs les comités de la chambre tout entière. C'est la chambre des Communes tout entière qui, à un jour donné, s'érige en comité des subsides ou en comité des voies et moyens. Le public n'est pas admis, le président de l'assemblée, le speaker cède sa place à un président de circonstance, suivant une vieille tradition qui remonte au temps des Stuarts, alors que les Communes voyaient dans le speaker un espion du roi et ne voulaient pas qu'il put diriger leurs discussions sur les finances publiques. D'autre part, les emblèmes de la majesté parlementaire sont mis de côté, la "masse" est placée sous la table. Les règles d'apparat concernant la discussion sont également supprimées. Chaque député peut parler de sa place, prendre la parole plusieurs fois de suite sur le même sujet. La discussion en comité est une discussion d'affaires où chacun intervient d'une manière précise.

D'autre part, le comité des subsides, c'est-à-dire la chambre entière procédant à un premier examen des demandes de crédits, est obligé par le règlement à renfermer la durée de son activité dans une période extrêmement courte. Il doit avoir terminé ses travaux en 20 jours, ou plus exactement en 27, parce qu'on lui accorde 3 jours supplémentaires et qu'on ne tient pas compte des 4 jours, qui seront nécessaires pour l'audition des ministres de la guerre et de la marine et pour

celle du chancelier de l'Echiquier. Si vers la fin de cette période, dont le dernier terme est le 5 Août, le comité n'a pas encore terminé l'examen des différents chapitres budgétaires, la méthode est extrêmement simple: on adoptera sans discussion tous les chapitres, qui n'ont pas encore été examinés.

Le comité des voies et moyens, qui n'est, lui aussi, autre chose que la Chambre des Communes toute entière, siégeant en comité fermé, procède également avec la même absence de formalisme.

Les travaux de ces Comités après avoir été soumis à la chambre des Communes, qui siège de nouveau, non plus en comité, mais en chambre proprement dite du Parlement, seront sanctionnés par l'Acte d'appro priation, qui autorise les dépenses et l'application à ces dépenses des fonds disponibles de la Trésorerie, et, d'autre part, par le Finance Act, qui contient les réformes fiscales demandées par le gouvernement et adoptées par la chambre des Communes, ainsi que l'autorisation donnée de percevoir les quelques recettes, qui sont soumises au vote annuel, ce Finance Act ne saurait d'ailleurs être comparé à notre budget français des recettes, car s'il contient des mesures fiscales et des dispositions portant autorisation de lever certaines recettes en vigueur, il ne contient aucune prévision de rendement, analogue à celles qui figurent à notre état C inséré dans la loi de finances française.

On arrive ainsi à avoir un système très rapide très expéditif, qui, d'autre part, met le pouvoir exécutif en Angleterre à l'abri de toutes les entreprises qui peuvent ménager toutes les manœuvres parlementaires ou encore le dépôt d'amendements inconsidérés.

Le caractère du vote du budget en Angleterre est, on le voit, essentiellement différent du caractère du vote de notre budget français. Il constitue, non pas tant un acte financier qu'un acte politique. Les Communes se bornent à rechercher s'il y a lieu de faire ou de ne pas faire droit aux propositions gouvernementales, propositions dont le gouvernement seul a eu la responsabilité, et dans l'établissement desquelles les Communes ne sont pas intervenues. En France, au contraire, le projet de budget déposé par le pouvoir exécutif est refait par la commission des Finances de la Chambre et c'est ce projet refait, qui sera mis en discussion et qui sera plus ou moins modifié, transformé, déformé par les amendements déposés en vertu de l'initiative parlementaire. En Angleterre, les Communes apprécient simplement si elles doivent ou si elles ne doivent pas accepter les propositions gou-

Caractère politique du vote du budget en Angleterre

vernemantales. Elles considèrent qu'il n'est pas de leurs fonctions de les modifier, car elles ne font pas même, en général, usage du droit qu'elles ont de réduire les dépenses ou de diminuer les impôts. Elles voteront le projet soumis par le gouvernement, si elles ont confiance en lui, elles le rejettent si elles n'ont pas leur confiance. Le vote du budget en Angleterre a, en somme, le caractère d'un vote de confiance en faveur du gouvernement qui dispose de la majorité. Le jour où il a perdu cette confiance, les Communes refusent le budget, ce qui entraîne dissolution et élections générales.

Critiques
adressées au
système anglais

La tentative
de réforme de
1919

D'ailleurs ce système extrêmement pratique et rapide, qui évite cette prolongation interminable la discussion du budget dont on souffre dans d'autres pays, en particulier, chez nous, n'a pas été sans soulever en Angleterre certaines critiques, à un certain moment, au lendemain de la guerre. On s'est même demandé s'il n'y aurait pas lieu d'employer en Angleterre un système comparable au système français, c'est-à-dire faire appel à une commission du budget pour préparer le travail de l'assemblée et lui permettre d'exercer un contrôle qui en fait, n'existe pas d'une manière efficace à l'heure actuelle.

En 1917, un Select Committee avait eu à examiner cette question et sur sa recommandation avait été institué en 1919, un comité permanent pour l'examen des propositions de dépenses présentées la même année à l'exception de quelques demandes de crédits, qui étaient spécialement réservées à l'Assemblée. On a pu croire à ce moment que l'Angleterre allait s'acheimer vers un système analogue à celui de nos commissions des finances de la Chambre et du Sénat. En fait il n'en a rien été. La Commission permanente, improvisée en 1919, s'est montrée fort embarrassée de sa mission et n'a proposé que quelques réductions de crédits et l'expérience n'a pas été poursuivie. Cependant, encore en ces derniers temps, la presse anglaise est revenue sur la question et un article assez curieux du "Times" du 5 Février 1933 a insisté sur les inconvénients du système en vigueur qui empêche les Communes de remplir leur mission de contrôle financier et les oblige à adopter sans examen préalable les propositions présentées par la Trésorerie.

La tendance, qui semble actuellement prédominer de l'autre côté de la Manche, n'est pas le retour à la tentative de 1919, à l'imitation pure et simple de commissions des finances, mais la mise à la disposition

de la Chambre des Communes par la Trésorerie de quelques fonctionnaires techniciens, susceptibles de la guider dans la besogne pratique pour laquelle elle se montre incomptente. Il est à remarquer, du reste, que, à nos commissions des finances françaises, sont adjoints un certain nombre de fonctionnaires de l'administration centrale des finances, qui mettent leurs connaissances pratiques au service des rapporteurs de la commission.

La conférence de M. Fitz Gérald critiques, que l'on avait déjà trouvées dans la presse au sujet de la méthode un peu sommaire adoptée par la Chambre des Communes pour voter le budget, ont été reprises par un haut fonctionnaire des services civils, venu faire à l'Institut de droit comparé une conférence sur le droit budgétaire anglais; M. Fitz Gérald. "Un système budgétaire parfait, disait-il, saurait concilier le besoin de soumettre le budget des dépenses tout entier à la discussion de la Chambre avec celui de faire voter les crédits en temps voulu. Dans la pratique cependant, ces deux idéals se trouvent souvent incompatibles. Dans le système britannique, le souci de faire voter les crédits à date fixe l'a emporté sur la préoccupation d'en assurer une discussion complète et systématique. On peut dire pourtant que le souci d'aboutir à temps y est cultivé jusqu'à l'exagération. Si nous nous réjouissons de voir l'Appropriation Act" approuvé ponctuellement chaque année, au commencement du mois d'Août, nous devons quelquefois nous attrister des imperfections d'un système qui, au dernier des fameux 20 jours, oblige les Communes à voter la moitié et plus des crédits de l'année, sans aucune discussion préalable. Et ce n'est pas une bien grande consolation que de se rappeler que les "votes" qui sont discutés le sont deux fois - une fois au sein du Committee of Supply et une seconde fois quand ils sont rapportés à la Chambre. Etrange incurie, si l'on ne réfléchit pas qu'en fin de compte la Chambre souveraine fait confiance à l'exécutif pour le budget des dépenses, quitte à renverser le gouvernement ultérieurement, si elle trouve cette confiance mal placée".

L'opinion des milieux politiques anglais montre qu'en réalité, dans aucun pays on n'est absolument satisfait du système financier qu'on applique et que les Anglais adressent à leur système des reproches exactement opposés à ceux que nous adressons au nôtre.

Autres particularités de la procédure anglaise, qui rentrent toujours dans cet aspect de simplicité de

Examen des propositions de crédits par le Comité des subsides

caractère pratique, qui s'affirme même aux dépens de la logique et des principes du système budgétaire anglais. On a vu que le comité des subsides dispose d'un délai de 20 jours pour examiner toutes les propositions de crédits et doit avoir terminé sa tâche au plus tard le 5 Août de chaque année. Or l'année financière anglaise va du 1er Avril au 31 Mars, de telle façon qu'il est prévu officiellement par les règlements que le comité, qui examine les demandes de crédits, inscrites dans le projet de budget, devra avoir fini son travail 4 mois après l'ouverture de l'année financière à laquelle s'applique le budget en discussion. De fait, si le comité dispose de ce délai pour examiner les demandes de crédits, c'est que très généralement il n'en sera saisi lui-même qu'au commencement du mois d'Avril, c'est-à-dire à un moment où l'année financière est déjà commencée depuis quelques jours, au moment où le budget que l'on discute est déjà depuis quelques jours en application.

Les votes d'acomptes

Comment ce système, qui ne peut s'expliquer que par la tradition et qui est évidemment en contradiction avec la logique, pourra-t-il fonctionner? Il fonctionnera au moyen de ce qu'on appelle les "votes d'acomptes" qui correspondent avec certaines différences cependant à nos douzièmes provisoires français. Lorsqu'arrive le 1er Avril, date d'ouverture de l'année financière, la Chambre des Communes a déjà statué sur un certain nombre d'estimates. Elle a adopté un certain nombre de chapitres de crédits, tant pour les ministères de la marine et de la guerre que pour les services civils. Ces chapitres de crédits, elle les a d'abord examinés en comité des subsides, qui a proposé d'ouvrir les crédits; elle les a examinés ensuite en comité des voies et moyens, qui a proposé d'autoriser la sortie des fonds du compte de l'Echiquier pour une somme équivalente au montant des crédits votés, et enfin, elle les a examinés en dernier lieu en assemblée plénière, en assemblée parlementaire et non plus en comité. On fait un bloc de ces différents chapitres, qui ont passé par toutes les phases de la procédure budgétaire à la Chambre des Communes, qui sont transmis à la Chambre des Lords pour approbation et deviennent ainsi loi d'Etat.

Ces votes d'acomptes ouvrent un certain nombre de crédits pour des services déterminés et autorisent à faire sortir du compte de l'Echiquier les sommes nécessaires pour faire face à ces crédits. De ces crédits, les uns s'appliquent aux services civils et la

Chambre des Communes s'arrange pour que les crédits les plus indispensables aient été votés en ce qui les concerne avant le 1er Avril: leur existence est assurée provisoirement. Ils pourront attendre le vote des autres chapitres de crédits, qui les intéressent. En ce qui concerne les services de l'armée et de la marine, la procédure est un peu différente. En général, la Chambre des Communes n'a voté qu'un petit nombre de chapitres, mais parmi eux le chapitre le plus important, celui qui concerne la solde, celui qui ouvre des crédits pour la solde des troupes de terre et des troupes de mer, pour toute la durée de l'année financière. Or, les services de la guerre et de la marine disposent en Angleterre d'une prérogative particulière: le droit de virement. Ils pourront donc appliquer les crédits qui ont été affectés par les Communes à un objet déterminé, à savoir le paiement de la solde ou à un petit nombre d'objets, à tous les besoins des services jusqu'au moment où tous les chapitres intéressant le budget des départements militaires ayant été votés, alors que le budget est déjà, depuis plusieurs mois, en cours d'exécution, on pourra procéder à des rectifications, rendre au chapitre de la solde les crédits qui en ont été provisoirement détachés pour entretenir les autres services, le tout étant soumis à la ratification des Communes a posteriori.

Il y a là un système, qui ressemble à notre système des douzièmes provisoires. Il présente cependant une différence notable avec lui. Il serait impossible en France de suivre une procédure aussi simple, et d'ailleurs il faut le dire aussi insolite, parce que nous n'avons pas dans notre pays l'usage, qui s'est introduit depuis de longues années et qui, en 1913, d'ailleurs, a été régularisé par un texte législatif, d'appliquer avant même qu'elles aient été votées toutes les règles financières ou fiscales, qui se trouvent prévues dans le projet de budget. En France, la loi des douzièmes provisoires constitue une sorte de tacite reconduction du budget précédent, et en principe, ne peut faire état d'aucune des réformes, qui sont contenues, dans le texte du projet que les Chambres n'ont pas encore voté. En Angleterre, au contraire, même si la Chambre des Communes n'a pas encore abordé la discussion de la loi de finances, dès le 1er Avril, on appliquera les nouveaux tarifs d'impôts, les majorations d'impôts, les taxes nouvelles dans le projet de budget, bien qu'elles ne soient pas encore sanctionnées par l'approbation du Parlement.

Application des

Cette règle a reçu une application fameuse en

réformes financières proposées avant le vote du budget

1909 après que la Chambre des Lords, dans des circonstances sur lesquelles on reviendra, eut rejeté en bloc le budget présenté par M. Lloyd George. Ce budget avait été rejeté précisément parce qu'il portait création de taxes nouvelles, auxquelles la Chambre des Lords attribuait un caractère révolutionnaire. Le gouvernement annonça que si les élections générales le ramenaient au pouvoir, ramenaient au pouvoir la majorité qui l'avait nommé, les taxes, que les Lords avaient rejetées, seraient de nouveau soumises au Parlement et qu'elles seraient adoptées. L'opposition fit d'ailleurs une déclaration semblable, faisant connaître que de toute façon elle exigerait, si les élections générales lui donnaient gain de cause, le paiement pour l'année en cours des taxes, qui avaient soulevé le conflit. Il suffit de ces déclarations pour que tous les contribuables fissent leur devoir fiscal sans aucune contestation. En 1912 cependant, dans d'autres circonstances, un anglais récalcitrant a fait juger que la perception de l'income tax à un tarif nouveau et plus élevé, sur lequel la Chambre des Communes n'avait pas encore statué, était illégale, de sorte qu'il a fallu régulariser l'usage en faisant intervenir un texte de loi, la loi de 1913, sur la perception provisionnelle des impôts.

Les subdivisions du budget sont peu nombreuses

Autre particularité du système anglais par où se manifeste son caractère pratique: les divisions budgétaires sont en Angleterre beaucoup plus larges que les nôtres. Au lieu d'être subdivisé en plus d'un millier de chapitres, le budget anglais ne comporte que quelques centaines de divisions, que l'on appelle des "votes". Comme à l'intérieur de chaque chapitre ou de chaque vote l'administration est libre d'effectuer la répartition des crédits comme bon lui semble, cette ampleur des chapitres anglais donne au gouvernement une beaucoup plus grande liberté d'action, qu'il n'a pas en France, où il est obligé par l'exiguité des chapitres, les virements de chapitre à chapitre étant interdits, de solliciter fréquemment du parlement des crédits additionnels.

De même, le budget anglais est un document, qui embrasse à peu près entièrement les dépenses et les recettes publiques. En dehors du budget, il n'y a que très peu de fonds spéciaux faisant l'objet d'une comptabilité distincte; le seul qui ait une certaine importance est le fonds des routes, qui est alimenté spécialement par les impôts sur les transports, parce que l'on a voulu, pour vaincre la résistance des contribuables, montrer aux usagers de la route que les

taxes qu'ils payent sont consacrées, en somme, à un entretien de la voirie, dont ils sont les premiers à profiter.

Le contrôle de la gestion des finances porte surtout sur les mouvements de caisse

La comptabilité publique est, en Angleterre, une comptabilité par gestion

Enfin, toujours dans le même ordre d'idées, peut être signalé ce fait que les Anglais se préoccupent surtout, lorsqu'ils contrôlent la gestion des finances publiques, des mouvements de caisse et beaucoup moins de la régularité des gestions administratives, auxquelles nous attachons au contraire une importance de premier ordre, comme l'émission de titres de paiement, c'est-à-dire l'ordonnancement.

Et d'abord, la comptabilité anglaise est une comptabilité par gestion, tandis que la nôtre, traditionnellement, était une comptabilité d'exercice. Je dis traditionnellement parce que notre système comptable est, à l'heure actuelle, en pleine transformation et nous nous acheminons de plus en plus vers le système de la gestion. En Angleterre, on arrête la situation de caisse le 31 Mars au soir; on fait le compte des sommes qui sont sorties de l'Echiquier dans le courant de l'année et des sommes qui y sont entrées. On fait la balance au 31 Mars de l'année suivante, on compare les deux restes avec les restes en caisse. On considère comme payées au point de vue comptable les sommes qui, ayant été ordonnancées, c'est-à-dire ayant fait l'objet de titre de paiement au 31 Mars, n'ont pas encore été l'objet d'un paiement véritable, on donne au payeur général du royaume chef de tous les paiements, l'autorisation de payer ces opérations au titre de l'année, qui vient d'expirer, pendant 3 mois pour les services civils, et pendant 6 mois pour les services de l'armée et de la marine. De cette façon, dès le lendemain du 1er Avril, dès le lendemain de l'expiration de l'année financière, on peut déjà donner un sommaire exact des comptes de l'année écoulée.

Surveillance de l'emploi des fonds en Angleterre. Le contrôleur auditeur général

D'autre part, cette considération des mouvements de caisse, de préférence au contrôle des titres de paiement, se manifeste dans la façon dont l'emploi des fonds est surveillé en Angleterre. En Angleterre, il y a bien dans les différents ministères des accounting officers, qui sont sous les ordres de la Trésorerie et qui surveillent l'emploi des crédits, protestent contre les dépenses irrégulières ou mal fondées, et signalent les infractions qu'ils ont découvertes au chef du département ministériel près duquel ils sont accrédités. Mais il n'y a pas, comme chez nous, de contrôle préventif des ordonnancements. Pour éviter les dépassements de crédits, les Anglais substituent au contrôle des titres de paiement, qui est la précaution essentielle à la-

quelle recourt notre système français, le contrôle des sorties de fonds, destinés à les acquitter.

Ce contrôle est exercé par un fonctionnaire inamovible qui est nommé par le Roi, qui ne peut être révoqué par le Roi que sur la demande des deux Chambres, dont le traitement fait partie du fonds consolidé, et qui possède l'indépendance au plus haut degré que l'on puisse concevoir : c'est le contrôleur auditeur général.

Lorsque le Parlement a voté le budget, c'est-à-dire a accordé, suivant la vieille règle, au Roi les subsides que celui-ci a demandés, le Parlement a autorisé en même temps la sortie de l'Echiquier des fonds correspondant au montant des dépenses autorisées. Le Roi donne au payeur général du royaume l'autorisation de puiser au compte que l'Echiquier entretient à la Banque d'Angleterre des sommes égales au montant de l'autorisation parlementaire. C'est une autorisation en bloc, dont il restera maintenant à contrôler l'usage effectif. A cet égard, c'est le bureau de la Trésorerie, qui adressera au contrôleur auditeur général des réquisitions pour lui demander, au fur et à mesure des besoins des services publics, d'autoriser la sortie des fonds que l'Echiquier possède à son crédit au compte qu'il entretient à la Banque d'Angleterre.

Le contrôleur, s'il s'agit de dépenses prévues à fonds consolidé, c'est-à-dire de dépenses votées, autorisées une fois pour toutes, non soumises au vote annuel, aura simplement à s'enquérir de la correspondance des dépenses, pour lesquelles la sortie de fonds est demandée, avec les dépenses effectivement autorisées au titre du fonds consolidé, à voir si ces dépenses sont légitimes, à l'égard des lois et des règlements. Et en ce qui concerne les dépenses soumises au vote annuel, les dépenses prévues par la loi annuelle de finances, qui ont fait l'objet de crédits spécialement votés dans le budget de l'année par le Parlement, il aura à voir si ces dépenses restent dans les limites des crédits législatifs. Après cet examen, et s'il n'a pas d'observation à formuler, il accordera à la Trésorerie britannique le droit de faire sortir en bloc le montant des sommes, pour lesquelles des réquisitions lui ont été adressées. Cette autorisation, accordée par le contrôleur auditeur général, permettra au payeur général du royaume, qui centralise tous les services de paiement en Angleterre, d'effectuer les paiements qui ont tous lieu par chèques, parce que tous les An-

glaïs ont leur compte en Banque. Cette autorisation permettra au payeur général de faire sortir les fonds dans la limite des sommes indiquées. Ensuite, dans la limite de ces disponibilités, les services administratifs compétents délivreront les titres de paiements individuels, comme les ordonnateurs secondaires en France émettent des mandats dans la limite de leurs crédits de délégation. Ce contrôleur auditeur général exerce donc un contrôle préventif; aucune somme ne peut sortir de l'Echiquier sans son autorisation. Quand il l'a donnée, c'est le payeur général du royaume qui l'utilisera, à la demande des services qui établiront les titres de paiement.

On sait que le contrôleur auditeur général n'est pas seulement contrôleur de l'exécution du budget pendant la période d'exécution; il est également contrôleur des comptes de l'année financière qui vient d'expirer. Il en saisit le comité des comptes de la Chambre des Communes, laquelle est mise en possession du rapport qu'il est tenu d'établir chaque année sur la gestion de l'année écoulée.

Les Lords donnent leur consentement. C'est là aujourd'hui une formule qui n'est plus guère qu'un hommage rendu à la tradition, mais qui, en fait, a perdu toute espèce de contenu positif. On a dit plus haut comment le Roi, après avoir été tenu d'abord de s'adresser aux grands barons, avait été amené à convier un parlement où se trouvaient représentés, non seulement les barons, mais également les délégués des villes, et comment de très bonne heure, à partir du 14ème siècle, s'était affirmé de façon très nette le droit de priorité de la Chambre des Communes. Ce droit fut affirmé de nouveau avec succès en 1407. En cette année, le Roi Henri IV ouvrit la session du parlement par un débat dans la Chambre des Paris sur les mesures financières à prendre pendant l'année. Les Communes protestèrent et obtinrent raison du Roi. Celui-ci ordonna "qu'aucune des deux Chambres ne devrait aborder avec le Roi la discussion d'un subside accordé par les Communes avec l'assentiment des Pairs, avant que les deux Chambres ne se soient mises d'accord au sujet du subside et que celui-ci soit rapporté par la bouche du Speaker à ladite Commune". Il restait cependant à la Chambre Haute en dépit de la perte du droit de priorité la possibilité de modifier un crédit ou d'y refuser son assentiment.

En 1671, forte de l'importance dont jouissaient les Communes, après la Restauration des Stuarts, la Chambre Basse affirma "que dans toute aide accordée au Roi

par les Communes, ni l'impôt ni la taxe ne devraient être modifiés", c'est-à-dire que les Pairs ne pouvaient plus modifier les impôts et les taxes tels qu'ils avaient été accordés par les Communes. En 1678, cette affirmation fut amplifiée par la résolution suivante: "que toute aide et subside accordés à Sa Majesté par le Parlement proviennent des Communes seules; que tout projet pour l'octroi de tels aides et subsides devrait être proposé en premier lieu au sein de la Chambre des Communes; qu'il appartient de droit aux Communes seules d'arrêter, limiter et établir dans de tels projets les buts, fins, intentions, conditions, limitations, et modalités de ces subsides, qui ne devraient pas être modifiés par la Chambre des Pairs".

A la Chambre des Pairs qui perdait ainsi formellement le droit de modifier les projets de lois financières, il restait cependant le droit de refuser son assentiment. Ce droit de rejet, elle le conserva pendant presque deux siècles encore, jusqu'en 1860, mais elle l'exerça rarement. On voit même que les Communes arrivèrent à compter sur la complaisance des Pairs dans cette matière au point d'annexer à leurs projets de lois financières des mesures étrangères aux finances publiques que la Chambre Haute eut sans doute jugées inacceptables, avec la certitude de les faire ainsi accepter comme faisant partie d'un projet financier. Cette supercherie fut condamnée par une résolution de la Chambre Basse elle-même en 1702, dans les termes suivants : "Que de rattacher une clause ou des clauses à un projet traitant d'aide ou de subside, dont l'objet est disparate et incongru à l'objet dudit projet d'aide ou de subside, est en contravention des principes parlementaires et tend à abolir la Constitution".

Tout ceci s'applique aux dispositions annuelles. Il était théoriquement admis que les dispositions relatives au fonds consolidé pouvaient être l'objet d'amendements de la part de la Chambre des Lords, mais, en fait, cette dernière n'avait jamais usé de ce droit et le conflit éclata en 1860, quand elle prétendit l'exercer.

En effet, à cette date, les Communes, en établissant le budget des recettes augmentèrent les impôts sur les propriétés et les droits de timbre qui étaient des impôts annuels et abolirent l'impôt sur le papier qui faisait partie du fonds consolidé. La Chambre Haute ayant rétabli cet impôt supprimé par les Communes, celles-ci ripostèrent par une déclaration magistrale qui fut rédigée en trois résolutions :

La première affirme que le droit d'accorder des aides et subsides à la Couronne appartient aux Communes seules.

La seconde proclame que même si le droit de refuser les projets sans les modifier appartient aux Pairs, ce droit ne fut que très rarement exercé par la Chambre Haute, et fut toujours considéré comme suspect par les Communes en tant que contravention potentielle à leurs propres priviléges, qui comprennent le droit de pourvoir les voies et moyens nécessaires aux dépenses de l'année.

La troisième résolution déclare enfin que pour restreindre dans l'avenir l'exercice par les Pairs dudit droit, et dans le but de garantir aux Communes leurs priviléges constitutionnels en ce qui concerne l'autorisation de taxes et de subsides, il appartient à la Chambre des Communes seule, d'imposer et d'abolir les taxes, et d'établir des projets de lois prévoyant des crédits, afin d'assurer que le droit des communes d'arrêter l'objet, la modalité, la mesure et la période de validité de toute aide financière soit maintenu intact.

La suprématie de la Chambre des Communes étant ainsi établie à jamais, il ne restait à la Chambre des Lords qu'une arme désespérée, qui était le rejet en bloc du budget. Cette arme fut essayée en 1909, mais le résultat fut aussi funeste à la Chambre des Lords que les tentatives précédentes. Le Gouvernement, dont M. Asquith était premier ministre et M. Lloyd George, Chancelier de l'Echiquier, avait adopté comme base de nouveaux impôts sur les propriétés et les terres des principes si peu conformes au système traditionnel, que la Chambre Haute demanda qu'ils fussent confirmés par un vote spécial des électeurs. Les Lords rejetèrent donc tout entier sans le modifier le projet de budget, afin d'entraîner une dissolution du Parlement et le recours à des élections générales. Ce fut donc dans l'espoir de provoquer un revirement d'opinion de la part des électeurs que la Chambre Haute osa cette tentative réactionnaire.

Le résultat lui fut fatal. La Chambre des Communes, avant de se dissoudre vota la résolution suivante: "Que la Chambre des Pairs, par le fait d'avoir refusé de donner la force d'une loi à un projet de Chambre des Communes prévoyant les fonds nécessaires aux dépenses de l'année en cours, commit une infraction à la Constitution et usurpa les priviléges de la Chambre des Communes". A la suite des élections générales de 1910, le gouvernement obtint une victoire complète, une adhésion éclatante du pays à sa politique finan-

cière. Les Lords furent obligés d'abord de capituler, c'est-à-dire d'accepter, à la fin d'Avril 1910, le budget de 1909, qui fut ainsi voté plus d'un an après la période à laquelle il s'appliquait. Il n'en résulta d'ailleurs pas de difficultés particulières parce que, en vertu d'une tradition proprement anglaise, toutes les dispositions prévues dans le projet de budget, sont appliquées par avance, avant même qu'il n'ait été voté.

La loi de 1911
dépouille les
Lords de toute
prérogative en
matière finan-
cière

Le gouvernement, profitant de cette capitulation, décida alors de retirer aux Lords toute espèce de pouvoir financier d'une façon précise et formelle, afin d'éviter le retour des discussions, des controverses, qui s'étaient engagées dans le passé. Tel a été l'objet de la loi, qui a été votée au mois d'Août 1911, loi que la Chambre des Lords a dû se résigner à accepter, grâce à la création d'une fournée de pairs, qui changea la majorité.

D'après la loi de 1911, la Chambre des Lords est dépourvue, non seulement du droit d'amender qui depuis longtemps ne lui appartenait plus, mais du droit de rejeter toute loi financière; ou bien elle votera les projets désignés sous le nom de Money Bill, tels qu'ils auront été adoptés par la Chambre des Communes et alors pas de difficulté; ou bien les Lords refuseront d'adopter ces money bills, tels qu'ils ont été votés par la Chambre des Communes et dorénavant plus de difficulté non plus; on se passera de leur consentement. La loi, votée par la Chambre des Communes seule, deviendra loi d'Etat. Ces projets de lois financiers, ces money-bills, ce sont tous les projets qui ont un caractère nettement financier, c'est-à-dire dont l'objet intéresse directement les finances comme les projets relatifs au budget, aux impôts, à la comptabilité publique, à la trésorerie etc.. D'ailleurs, la loi prévoit qu'il appartient au speaker, au président de la Chambre des Communes d'apprécier lui-même si le projet en discussion est ou n'est pas un money-bill, c'est-à-dire peut ou ne peut pas être discuté, amendé, rejeté par la Chambre des Lords. Si les Lords, une fois qu'ils ont été saisis, après que la Chambre des Communes l'a voté, d'un money bill ne le votent pas eux-mêmes, on se passe de leur consentement, et la loi est néanmoins

Le droit de ve-
to temporaire
promulguée.

En ce qui concerne les projets de lois autres des Lords, en ce que les money bills, autres que les projets financiers, qui concerne les prérogatives des Lords ont également dans ce domaine les projets de législatif ordinaire subi une restriction extrêmement

lois autres
que les money
bills

importante. Les Lords ne peuvent plus en aucun cas paralyser par leur opposition la volonté nettement exprimée, nettement manifestée, de la Chambre des Communes. Lorsqu'un projet de loi a été, dans l'espace de deux ans, voté trois fois de suite par la Chambre des Communes, ce projet, malgré l'opposition des Lords sera soumis à l'approbation de la Couronne et deviendra loi d'Etat. Pour les projets de lois autres que les projets financiers, les Lords perdent le droit de s'opposer à l'adoption du projet. Ils bénéficient simplement d'un droit de veto pour une durée de deux années. Au bout de trois votes de la Chambre des Communes, répétés dans l'intervalle de deux ans, on se passe de leur consentement, tandis qu'en ce qui concerne les lois de finances proprement dites, c'est immédiatement que la loi deviendra exécutoire avec le seul vote des Communes, si les Lords refusent de s'y associer.

Les méthodes d'évaluation budgétaire

Le budget étant un état de prévision des dépenses et des recettes pour l'année à venir, il est de première importance que les évaluations soient aussi exactes, aussi sincères que possible. En se trompant de bonne ou de mauvaise foi, en évaluant les recettes à un chiffre exagéré et les dépenses à un chiffre insuffisant, les préparateurs du budget peuvent, en fait, présenter facilement en équilibre sur le papier un budget qui est, en réalité, en déficit, dont les dépenses dépassent les recettes effectives. De là les efforts qui ont été faits dans certains pays, notamment en France, pour dégager des méthodes d'évaluation aussi précises que possible ou tout au moins propres à éviter toute espèce d'arbitraire dans l'estimation des chiffres budgétaires.

Pas de règles
d'évaluation
précises en ce
qui concerne
les dépenses

Ces efforts, à vrai dire, concernent uniquement les évaluations de recettes, et non celles des dépenses. Quant à celles-ci, il n'existe, ni en France, ni dans la plupart des autres pays, des règles précises obligeant ceux qui établissent le projet de budget à suivre une méthode d'évaluation déterminée. Les dépenses, en France et dans les autres pays, sont évaluées directement ou, comme l'on dit encore, sont évaluées au mieux, en tenant compte de tous les éléments d'information susceptibles d'éclairer l'administration sur le montant des dépenses probables dans l'année à laquelle s'applique le projet de budget.

On comprend d'ailleurs qu'il serait extrêmement

difficile, sinon impossible, d'imposer en cette matière des règles d'évaluation précises et cela a pour plusieurs raisons. La première c'est que le coût des services publics peut varier plus ou moins considérablement d'une année à l'année suivante, à raison d'une foule de circonstances diverses. Les dépenses de matériel, les dépenses de travaux publics seront naturellement influencées par les variations de prix. Ensuite, certaines dépenses peuvent nécessiter des crédits plus élevés une année qu'une autre année; il peut se faire qu'à un certain moment des mesures particulières s'imposent pour renforcer la défense nationale, tandis qu'au contraire les dépenses militaires n'auront pas besoin, dans une période où l'on ne redoute pas de conflits, d'être aussi élevées. Enfin, il va de soi que le montant des dépenses à prévoir sera également influencé par le montant des moyens, dont on dispose pour y faire face, c'est-à-dire par le montant des recettes sur lesquelles on pourra compter.

Toutefois cela ne veut pas dire que les évaluations de dépenses seront faites au hasard, cela veut dire seulement qu'elles pourront être faites suivant des procédés, suivant des principes, dont les préparateurs du budget sont libres d'apprécier l'emploi qu'ils doivent en faire. En fait, la base d'évaluation des dépenses à prévoir dans un certain budget est fournie par les dépenses effectives autorisées par le budget courant. En d'autres termes, c'est d'après ce que coûtent aujourd'hui les services publics qu'on cherche à prévoir ce qu'ils coûteront demain. Supposons, pour prendre un exemple, qu'il s'agisse de fixer le chiffre de crédit nécessaire pour les dépenses de personnel. On aura comme base d'évaluation les sommes actuellement dépensées pour le traitement de telle ou telle catégorie de fonctionnaires publics, et l'on verra dans quelle mesure il y a lieu de modifier ces sommes, en tenant compte des changements qui ont pu intervenir dans l'intervalle. En ce qui concerne le tarif des appontements ou encore des créations ou des suppressions de postes, qui ont été effectuées, on applique en France pour l'évaluation des crédits nécessaires aux traitements, une règle empirique, qu'on appelle: la règle du traitement moyen. Soit des fonctionnaires d'une certaine catégorie, dont les traitements font l'objet d'un chapitre spécial du budget des dépenses; ces fonctionnaires sont répartis en plusieurs classes, dont chacune touche un traitement différent. Pour connaître le crédit nécessaire au chapitre, on calculera le traitement

La règle du traitement moyen

moyen, c'est-à-dire la moyenne entre le traitement le plus élevé et le traitement le plus bas de la catégorie, et on multipliera ce traitement moyen par le nombre de fonctionnaires, dont se compose la catégorie toute entière. Comme, en général, les classes les plus élevées comprennent moins de fonctionnaires à haut traitement que les classes inférieures ne comprennent de fonctionnaires à bas traitement, les crédits calculés sur cette base du traitement moyen seront un peu supérieurs à ce qui serait strictement nécessaire et permettront de cette façon de procéder à des promotions de classe au cours de l'année.

Les documents annexés au budget comprennent, en France, des tableaux comparatifs entre les crédits demandés dans le projet de budget et les autres crédits accordés dans la loi de finances précédente, avec l'indication dans des colonnes spéciales des raisons particulières, qui expliquent la différence, soit en plus, soit en moins. A l'étranger, nous retrouvons l'application du même système empirique, qui s'en remet pour la fixation des évaluations de dépenses à l'appréciation de ceux qui ont charge de préparer le budget, la loi leur donnant parfois, le cas échéant, des conseils, dont ils auront à s'inspirer. Ainsi la loi allemande sur le budget du 31 Décembre 1922, qui a été revue et mise au point en 1933, dispose que les recettes et les dépenses revenant périodiquement, mais variables quant à leur montant, doivent, si elles ne peuvent être calculées à l'avance, être évaluées d'après la moyenne des recettes et des dépenses dans certaine période précédent immédiatement l'établissement du budget, ou d'après d'autres bases, qui seront indiquées dans l'état explicatif du budget. Ceci revient à dire que les évaluations ne devront pas être arbitraires, qu'elles devront être sérieuses, mais qu'en définitive, ce sont ceux qui ont la responsabilité de la préparation du budget, qui devront choisir les procédés d'évaluation, qui leur semblent le plus satisfaisants. Donc, en ce qui concerne les dépenses, dans tous les pays, la liberté d'appréciation des préparateurs du budget reste complète, aucun procédé rigide ne leur est imposé, ils procéderont au mieux. Il suffit, par conséquent, d'indiquer rapidement à cet égard les tentations auxquelles ces préparateurs du budget pourront se trouver exposés, pour faciliter leur tâche, et pour rendre plus facile l'équilibre apparent du budget, l'équilibre du budget sur le papier.

Il y a en effet, dans l'ensemble des dépenses prévues par la loi de finances, deux catégories complè-

tionnels en crédits évaluatifs et crédits limitatifs

tement différentes, auxquelles correspond la division, que l'on aura l'occasion de retrouver dans la suite, des crédits additionnels en crédits évaluatifs et en crédits limitatifs.

Sans entrer actuellement dans le détail, voici sommairement à quoi correspond cette division. Il y a certaines dépenses, dont les Chambres sont libres de fixer la montant comme elles l'entendent, parce que cette fixation ne dépend que d'elles. Si par exemple il s'agit de crédits pour effectuer des travaux publics, le Parlement est libre d'allouer un certain chiffre de crédits avec l'intention bien nette que ce chiffre ne soit pas dépassé. Sans doute, il pourra arriver qu'il y ait dépassement de crédits ou plus exactement que l'on constate en cours d'exécution des travaux que les crédits alloués sont insuffisants, et dans ce cas les administrations seront obligées, en cours d'exécution du budget, de s'adresser de nouveau au Parlement pour que le chapitre reçoive une dotation supplémentaire, c'est-à-dire pour solliciter des crédits additionnels. Les chambres accèderont peut-être à cette demande, elles ne le feront cependant pas sans signaler que l'administration n'a pas tenu compte des intentions du Parlement et a exécuté des travaux pour une somme supérieure à celle à laquelle la Chambre avait entendu les limiter.

Ces dépenses rentrent dans la catégorie de ce qu'on appelle les crédits limitatifs. Les services auront donc la tentation naturelle, pour éviter de se trouver dans le cas, en cours d'année, d'avoir à présenter aux Chambres une nouvelle demande de crédits, une demande de crédits supplémentaires, qui serait probablement mal accueillie, de prévoir en dépenses au budget le maximum de ce qu'ils espèrent pouvoir obtenir du Parlement. Les prévisions de dépenses, en ce qui concerne les crédits limitatifs, auront tendance de cette façon à être estimées à un chiffre supérieur à celui qu'elles atteindront vraisemblablement, de façon à procurer au service une dotation aussi large que possible.

Voici maintenant d'autres dépenses, les crédits afférents au service de la dette publique ou bien encore les crédits afférents à certains chapitres, qui figurent aux budgets des divers ministères et qui sont intitulés: Remboursements, restitutions et non valeurs. Il s'agit ici de dépenses que les Chambres naturellement doivent autoriser pour qu'il puisse être procédé à leur paiement, mais qu'elles ne sont pas libres de fixer à leur gré. Le principe de ces dépenses se trouve,

non pas dans la volonté actuelle du Parlement, il se trouve, soit dans des dispositions contractuelles souscrites antérieurement par l'Etat, soit encore dans les règles même du droit commun. Il va de soi que si l'Etat a perçu d'un contribuable plus d'impôts qu'il ne lui en était dû, il sera obligé de restituer le trop perçu. Comme le montant de toutes les sommes encaissées a été porté aux recettes, il faudra porter en dépenses la restitution, parce que, en vertu d'un principe absolu, aucune dépense ne peut être faite sans crédit. Un crédit est précisément prévu en vue de ces restitutions, de ces remboursements, de ces non valeurs. C'est lui qui figure au chapitre auquel on vient de faire allusion. Supposons que ce crédit soit insuffisant, la conséquence évidemment ne saurait être l'impossibilité pour le contribuable injustement taxé d'obtenir le remboursement du trop perçu. De même les rentiers auxquels sont dus les arrérages des rentes qu'ils ont souscrites, ne sauraient se voir opposer l'épuisement du crédit affecté au service de la dette publique. Dans ce cas, les services demanderont, en cours d'exécution du budget, des crédits additionnels. Ce sera une formalité indispensable, mais en l'espèce ce ne sera qu'une simple formalité, parce que le Parlement est lié et ne peut pas refuser des crédits de cette nature; d'où cette conséquence qu'en général, dans le projet de budget, et c'est ici que la vigilance des commissions des finances s'exerce parfois très utilement, ces sortes de crédits, qu'on appelle d'une expression significative: des crédits évaluatifs pour les opposer aux crédits limitatifs, seront calculés par les services à un chiffre trop bas, et qu'on sera obligé de les grossir en cours d'année de crédits additionnels. Ces services savent bien que ces crédits additionnels seront votés sans aucune objection de la part des Chambres qui auront en fait la main forcée. Les commissions des finances ont leur attention particulièrement attirée sur cette catégorie de crédits. Parfois, elles rectifient en les majorant les chiffres inscrits dans le projet de budget, parfois aussi elles se bornent à signaler l'insuffisance des crédits demandés pour mettre leur responsabilité à couvert.

C'est ce qu'a fait notamment la commission des finances de la Chambre pour le budget de 1936. Voici; en effet, ce que nous lisons dans l'exposé du rapport général de M. Barety: "Un examen minutieux des prévisions de dépenses du gouvernement a amené votre commission à constater que certaines dotations étaient insuf-

fisantes pour faire face aux besoins qui se révèleront au cours de l'exercice 1936.

La commission a décidé d'augmenter le chiffre de certaines d'entre elles. Toutefois, elle n'a cru devoir le faire que pour les crédits limitatifs, se bornant à formuler de sérieuses observations pour les chapitres insuffisamment dotés, sur lesquels doivent être imputées des dépenses à caractère obligatoire. Elle s'est refusée, en effet, à accroître la dotation destinée à ces dernières dépenses, ce qui aurait eu pour résultat de déséquilibrer le budget et de faire retomber toute la responsabilité de ce déséquilibre sur votre Commission. Elle a prié son Rapporteur général de faire à ce sujet toutes réserves dans le présent rapport et de signaler à la Chambre la nécessité dans laquelle se trouvera inévitablement le gouvernement de proposer, au cours de l'exercice 1936, d'importantes demandes de crédits supplémentaires". A titre d'exemple, il cite les crédits proposés pour le paiement des allocations aux chômeurs. Voilà une dépense qui rentre dans cette catégorie des crédits évaluatifs, puisque la dépense effective dépendra, non pas des chiffres du crédit primitivement ouvert au budget, mais du nombre des chômeurs, qui est actuellement en augmentation. Donc, si les crédits ont été calculés trop bas, il faudra de toute nécessité les accroître dans la suite. La commission aurait peut être dû procéder elle-même d'office à cette majoration; elle s'est bornée à couvrir sa responsabilité et à rejeter la responsabilité de l'évaluation insuffisante sur le gouvernement.

Règles d'estimation des recettes.

En ce qui concerne, au contraire, les recettes, nous trouvons des efforts intéressants tentés pour enserrer les préparateurs du budget dans des règles précises et rigides d'estimation. On peut concevoir, en effet, pour l'évaluation des recettes, plusieurs procédés: le procédé de l'évaluation directe, le procédé de la pénultième année, qui constitue le type par excellence de ces méthodes rigides, et enfin le système qu'on pourrait appeler le système des corrections ou des coefficients.

Le procédé de l'évaluation directe

La méthode d'évaluation directe consiste à procéder à l'estimation des recettes comme l'on procède à l'estimation des dépenses, c'est-à-dire au mieux, d'après le rendement probable, sans être lié par aucune méthode d'évaluation obligatoire, et en employant les procédés qui paraissent les plus aptes à fournir des prévisions aussi exactes que possible. Cette méthode est suivie dans presque tous les pays, à l'ex-

ception de la France. En France, la méthode de l'évaluation directe n'est utilisée que pour un certain nombre de recettes, qui autrefois ne représentaient qu'une toute petite partie des recettes budgétaires et qui d'ailleurs au cours de ces dernières années s'est accrue d'une façon assez considérable. Autrefois, presque toutes les recettes budgétaires, aujourd'hui un peu moins du tiers, jusqu'au budget de 1936 ont été appréciées suivant une méthode qui nous est propre et qu'on appelle la méthode de la pénultième année.

La méthode de la pénultième année.
Inconvénients qu'elle présente

L'emploi depuis la Restauration, exactement depuis 1823, de la méthode de la pénultième année, se comprend mieux si l'on constate au préalable les inconvénients que présente la méthode de l'évaluation directe. Cette dernière méthode a des avantages incontestables, lorsqu'elle est employée avec discernement et surtout avec l'intention de ne lui demander que la vérité. Mais son grand inconvénient est précisément de permettre aux préparateurs du budget, puisqu'ils ne sont liés par aucune règle fixe, de formuler à la place des prévisions les plus vraisemblables, les prévisions les plus optimistes, les prévisions qui sont plus spécialement de nature à faciliter la présentation d'un budget en équilibre. Lorsque l'on est libre d'apprécier comme l'on veut le rendement probable des recettes publiques, il est évidemment tentant, lorsqu'on éprouve quelques difficultés à boucler le budget, dans le projet que l'on doit soumettre aux Chambres, de surestimer les recettes. Or, comme tout notre système budgétaire s'inspire essentiellement, ainsi qu'on aura l'occasion de le constater maintes fois, d'un sentiment de défiance, de suspicion à l'égard de tous ceux qui collaborent à l'appréciation ou à l'exécution du budget, on a cherché, dès la Restauration, à limiter aussi étroitement que possible, la liberté d'appréciation de l'exécutif en matière budgétaire et à l'enserrer dans des méthodes rigoureuses, dont il lui est interdit de s'écartier. D'où la division des recettes de notre budget en deux grandes catégories, recettes évaluées directement et recettes évaluées suivant la règle de la pénultième année.

Recettes évaluées directement

Voici la liste des recettes évaluées directement : contributions directes et taxes assimilées, impôt sur le revenu des valeurs mobilières, et taxe sur le chiffre d'affaires. Ces deux dernières recettes, évaluées autrefois suivant la règle de la pénultième année, n'ayant d'ailleurs été transférées dans cette catégorie qu'à partir du budget de 1930, font également partie des recettes évaluées directement. Les droits à l'importation le sont à raison des variations que subit notre

commerce extérieur du fait de la politique des contingents. Enfin, le produit des exploitations diverses, les produits divers, les ressources exceptionnelles, les recettes d'ordre et les produits recouvrables en Algérie. Ces produits recouvrables en Algérie ne comprennent que quelques recettes peu importantes, perçues pour le compte de l'Etat métropolitain, la plupart des recettes algériennes étant inscrites au budget autonome de l'Algérie. Cette liste, qui représentait, avant 1930, un peu plus du tiers du total des recettes, en présente aujourd'hui environ les 4/5. On voit qu'elle comprend un certain nombre de recettes pour lesquelles il serait assez difficile d'avoir une méthode fixe d'évaluation; telles, et l'exemple est ici typique, les ressources exceptionnelles dont le caractère rend, sans utilité pour l'avenir, les renseignements du passé.

En sens inverse, on voit figurer également dans cette liste, les contributions directes et les taxes assimilées. Les contributions directes, ce sont nos impôts céduulaires, perçus par l'administration des contributions directes, et notre impôt général sur le revenu. Ici, il est assez facile de prévoir, d'après le rendement actuel, quel sera le rendement prochain, les facultés imposables, soumises à ces différents impôts n'étant pas sujettes à se modifier considérablement d'une année à l'autre, en période normale, de telle façon que les fantaisies des préparateurs du budget ne sont pas à redouter.

Quant à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et à la taxe sur le chiffre d'affaires, on a donné pour les faire rentrer dans cette catégorie, en 1930, un certain nombre de raisons théoriques, qui ne valent rien. La seule raison, qui a déterminé ce changement, en réalité, est d'ordre purement pratique. Il s'agit d'un expédient, qu'on a mis à profit pour se livrer à des évaluations plus optimistes, dont on avait besoin pour réaliser certains dégrèvements.

Toutes les autres recettes de l'Etat, toutes les recettes des impôts indirects notamment, autres que celles qui figurent dans la première catégorie, les droits de timbre et d'enregistrement, les droits sur les boissons hygiéniques, sur la bière ou sur l'alcool sur les sucres, sur les spectacles, les droits de douane autres que les droits à l'importation, font l'objet d'un procédé d'évaluation automatique, qui exclut toute appréciation personnelle et arbitraire.

Cette méthode de la pénultième année consiste à prendre pour base des évaluations les résultats effec-

En quoi consiste la méthode

de la pénultième année

tifs du dernier exercice connu. Supposons, par exemple, que l'on prépare le budget de 1935. La préparation de ce budget se situe dans le courant de l'année 1934. Or, au printemps de 1934, on connaît le rendement des impôts de 1933. On sait alors ce qu'ont rapporté, en 1933, les droits sur les boissons, sur les sucres, les droits de timbre, et les droits d'enregistrement, les différentes taxes douanières, etc.. La méthode de la pénultième année consiste à prendre purement et simplement sauf une réserve sur laquelle on reviendra, les résultats obtenus en 1933 et à les transférer comme prévisions, comme chiffres du rendement probable dans le budget de 1935 en préparation. En d'autres termes, la méthode consiste à dire, par exemple, que les droits sur les boissons ayant fourni une somme deen 1933, c'est ce rendement que l'on peut prévoir pour 1935. La réserve à faire c'est que, évidemment, lorsque l'on procédera au transfert dans les prévisions du budget en préparation du chiffre des recettes réalisées dans l'avant dernière année, il faudra effectuer ce transfert d'une façon rationnelle, en y apportant certaines corrections qui s'imposent. Si par exemple entre 1933 et 1935 le tarif de certains droits a été augmenté ou réduit, il faudra naturellement tenir compte de cette modification. De même, si l'une des deux années est bissextile, il faudra tenir compte du jour en plus ou du jour en moins dans l'évaluation de l'année entière.

Quoi qu'il en soit, et c'est ce qui caractérise essentiellement la méthode de la pénultième année, on ne pourra apporter aux résultats de l'avant dernière année, aucune retouche, qui s'inspire d'appréciations subjectives, mais seulement des corrections exigées par des raisons précises. Le but de cette méthode est on le voit, d'exclure tout espèce d'arbitraire dans les évaluations. Le préparateur du budget de 1935 est ainsi lié impérativement par les chiffres de réalisation de 1933.

Pour apprécier cette méthode, il convient de se placer dans deux périodes essentiellement différentes: en période normale et en période de crise, ou ce qui revient à peu près au même, d'examiner le fonctionnement de la règle de la pénultième année avant la guerre et son fonctionnement depuis la guerre, où nous avons vu à la crise monétaire succéder la crise économique, qui n'est pas encore achevée à l'heure actuelle.

En période normale, la méthode de la pénultième année présente un caractère de prudence et de circonspection susceptible de préparer au budget, tel qu'il

Appréciation de cette méthode

Son fonctionnement en période normale

est soumis aux Chambres, d'appréciables plus-values. Les années 1933 à 1935 ne peuvent pas être retenues ici comme exemple, parce que précisément, ce sont des années de crise. Prenons donc une période normale, la période d'avant-guerre, et considérons deux années séparées l'une de l'autre par un intervalle de 12 mois. En période normale, la richesse publique tend à se développer et à s'accroître régulièrement et avec l'accroissement de la richesse publique marche de pair l'accroissement de rendement des impôts indirects, qui est lié étroitement au mouvement des affaires, au développement de la richesse, qui a tendance lui aussi à augmenter d'une année à l'année suivante. Or, la méthode de la pénultième année postule, au contraire, qu'à deux années de distance la situation économique et corrélativement fiscale reste stationnaire. C'est là une hypothèse circonspecte, une hypothèse intentionnellement pessimiste, et qui très probablement conduira à des recettes budgétaires supérieures à celles que l'on prévoyait.

Justification de la règle de la pénultième année

Quel intérêt y a-t-il donc à faire de parti pris des évaluations très vraisemblablement inférieures à la réalité ? On a prétendu que c'était là, en réalité, un des inconvénients de la méthode de la pénultième année, interprétée trop étroitement et prise au pied de la lettre. En réalité, c'est là peut-être la raison d'être essentielle de cette méthode. En effet, aux dépenses qui sont prévues dans le budget soumis aux Chambres, et en fonction desquelles a été préparé l'équilibre de ce budget, ne manqueront pas de s'ajouter en cours d'année, des dépenses imprévues, des dépenses dont il était impossible de faire état, lorsque l'on a établi le projet de budget, et qui donneront lieu à ouverture de crédits additionnels. Si l'on veut que ces crédits ne viennent pas détruire l'équilibre budgétaire, lorsque cet équilibre n'a été réalisé que de justesse, quand on a voté le budget, il est nécessaire que les augmentations de dépenses imprévues, que les augmentations de dépenses, qui se révèleront indispensables en cours d'année, trouvent leur couverture, leur contre-partie dans les plus-values latentes, que réserve la méthode de la pénultième année. Le budget n'avait pas prévu toutes les dépenses, parce qu'il y en a toujours un certain nombre auxquelles on ne pouvait pas s'attendre et qui surgissent en cours d'année. Mais on n'avait pas, du fait de l'application de la règle de la pénultième année, prévu non plus le montant véritable des recettes; on l'avait sous-estimé. L'excédent de recettes constaté sur les recettes pré-

vues servira à faire face à l'excédent des dépenses, qui se manifestera en cours d'année comparativement aux dépenses autorisées dans le texte initial de la loi de finances. Voici la raison d'être, la justification de la règle de la pénultième année. Non seulement elle fonctionne comme une sauvegarde contre l'arbitraire, contre la fantaisie, les caprices de l'administration, mais en outre, elle ouvre une marge d'excédents, elle prépare une marge d'excédents, qui serviront de couverture aux augmentations de dépenses en cours d'exécution du budget.

Critiques adressées à la règle et infractions dont elle a été l'objet

Sans doute, à différentes reprises, on a contesté cette interprétation de la règle de la pénultième année. Ce serait, a-t-on dit à différentes époques, et notamment lorsqu'on trouvait la règle plus ou moins gênante, ce serait commettre une grossière erreur que de prendre cette règle au pied de la lettre; ce qu'elle signifie, en réalité, c'est que l'on doit toujours retenir comme base d'évaluation les derniers résultats connus. Or, les derniers résultats connus ce sont, lorsque le budget est préparé et soumis aux Chambres en temps normal, les résultats de l'avant-dernière année. Voilà pourquoi on parle de la règle de la pénultième année. Mais lorsque le budget est présenté aux Chambres ~~et~~ ^{et} voté par elles en retard, les derniers résultats connus sont, non pas ceux de la pénultième année, mais ceux de l'ultime année, c'est-à-dire de l'année, qui précède immédiatement celle à laquelle s'applique le budget en préparation, et on ne fait qu'appliquer l'esprit de la règle que l'on étudie, lorsque l'on utilise les résultats les plus récents dont on peut disposer, c'est-à-dire les résultats de la dernière année, s'ils ont été arrêtés avant que n'aient été fixés les évaluations budgétaires.

Prenons, par exemple, le cas du budget de 1914. Ce budget était grevé de lourdes dépenses, notamment de dépenses militaires, qui en rendaient l'équilibre extrêmement difficile. L'évaluation des impôts sur la base de la pénultième année devait reproduire les résultats de 1912, devait correspondre au rendement effectif fourni par les impôts en 1912. Or, le budget n'ayant été présenté aux Chambres et voté par elles qu'avec un retard considérable, on se trouvait connaître, avant le vote de la loi de finances, qui n'a été obtenue que le 15 Juillet 1914, les résultats de l'année 1913, résultats qui étaient supérieurs à ceux de l'année 1912. Il était singulièrement tentant de prendre comme base d'évaluation les résultats de 1913 de préférence à ceux de l'année antérieure, qui faisait bénéficier ainsi

sur le papier, le budget d'un certain nombre de millions de recettes supplémentaires, qui venaient faciliter la mise en équilibre du budget. Le ministre des finances n'hésita pas alors à abandonner l'application trop stricte de la règle de la pénultième année, insistant sur la nécessité de l'interpréter d'une manière plus souple et de substituer, lorsque la chose était possible, les résultats de l'ultière année à ceux de la pénultième année, en l'espèce, les résultats de l'année 1913 à ceux de l'année 1912. Du fait de cette infraction à l'application stricte de la règle, le budget de 1914 a bénéficié d'une estimation supplémentaire de 186 millions. En réalité, le ministre qui défendait cette thèse, oubliait que la règle de la pénultième année, en période normale, est non pas de procurer des estimations aussi rapprochées que possible de la réalité, mais au contraire, des estimations inférieures à la réalité probable, qui laisseront une marge de plus-value disponible pour compenser l'accroissement des dépenses en cours d'année.

Comment en 1930 a été tournée la règle de la pénultième année

née

Depuis lors, à différentes reprises, notamment au cours de la discussion du budget de 1930, la même doctrine a été présentée et défendue à la tribune du Parlement, toujours dans le but de procurer au budget en discussion le bénéfice sur le papier d'estimations plus élevées. Le ministre des finances, qui avait préparé le budget de 1930, et qui avait besoin de disposer dans ses prévisions d'une marge assez considérable de ressources pour accorder les dégrèvements réclamés avec insistance par les contribuables, n'osa cependant pas attaquer de front la règle de la pénultième année, il ne la discuta pas, il se contenta de la tourner d'une façon d'ailleurs assez ingénieuse en transférant deux impôts à rendement considérable, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et la taxe sur le chiffre d'affaires, de la catégorie des recettes soumises à la règle de la pénultième année dans la catégorie des recettes évaluées directement, et ce transfert, il le justifiait par différentes raisons, dont aucune n'était bonne. Il faisait valoir que l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières ressemblait beaucoup par sa nature aux contributions directes, qui figuraient déjà dans les recettes évaluées directement, que d'ailleurs c'était une des cédules de notre système d'impôt sur le revenu. Pour la taxe sur le chiffre d'affaires, il signalait qu'elle constituait une addition aux charges que faisait peser sur les industriels et les commerçants l'impôt céduinaire sur les bénéfices industriels et commerciaux, qui lui aussi fait partie des contributions directes évaluées directement. En

réalité, le véritable motif du transfert était d'obtenir des prévisions majorées, en substituant aux résultats de 1928 comme base d'évaluation, les résultats beaucoup plus satisfaisants de 1929: de cette façon se trouvait constituée la masse de disponibilités nécessaire pour allouer les dégréments.

Comme on le voit, même en période normale, la règle de la pénultième année, a subi un certain nombre d'infractions et soulevé un certain nombre de critiques. Dans les périodes de grandes fluctuations économiques, telles qu'une période exceptionnelle de prospérité, ou encore une période de crise analogue à celle que l'on traverse actuellement, elle donne lieu à des controverses encore plus graves. De fait, nous assistons depuis la guerre à son déclin et il semble que le budget de 1936 marque son abandon à peu près définitif et que la règle de la pénultième année doit faire place à la règle des coefficients.

La règle de la pénultième année dans les périodes de grandes fluctuations économiques

Nous allons maintenant examiner la règle de la pénultième année dans les périodes de grandes fluctuations économiques, telle une période d'exceptionnelle prospérité, ou encore une période de crise, analogue à celle que nous traversons actuellement. On a fait valoir souvent que si la règle de la pénultième année était, en réalité, trop pessimiste dans les périodes de prospérité, puisqu'elle conduit à une sous-estimation des recettes publiques, elle était au contraire trop optimiste dans les périodes de dépression, puisqu'elle conduit à prévoir, pour l'année qui va venir, des rendements aussi élevés que ceux qui avaient été obtenus deux années auparavant. Cette objection s'appuie sur des considérations exactes. Même lorsqu'en l'applique en période de faibles oscillations économiques, même dans une période calme, il est rare que les années qui se suivent soient absolument comparables les unes aux autres; elles sont toutes plus ou moins influencées par des circonstances particulières, qui font que telle sera plus favorable et que telle, au contraire, souffrira de conditions spécialement désavantageuses. Supposons que, lorsqu'on établit le budget d'une année, on ait la chance que l'avant-dernière année ait été particulièrement bonne. Le budget sera facile à établir, puisque l'on pourra tabler sur des évaluations avantageuses; par contre, la réalisation s'effectuant dans une année de recettes moindres, est susceptible de donner lieu à des mécomptes.

En fait, le budget de 1905 a pu être assez facilement équilibré sur le papier, parce que l'année 1903 avait été une année prospère. De même l'établisse-

ment du budget de 1909 a bénéficié de la prospérité de 1907, et celui du budget de 1929 de l'euphorie de l'année 1927. En sens inverse, si une année a souffert de conditions spécialement désavantageuses, les résultats qu'elle a fournis se répercuteront sur l'établissement du budget qui viendra deux années après et qui ne disposera que d'évaluations extrêmement modiques. Elles rendront difficile l'équilibre du budget sur le papier et d'ailleurs auront chance, au cours de son exécution, d'être dépassées par les réalisations.

Cette objection, à vrai dire, n'a pas une très grande importance en période normale, où malgré tout, les différences d'une année à l'autre sont peu considérables. Elle cède devant les avantages incontestables que présente, dans une période semblable, le principe de l'automatisme de la règle de la pénultième. Au contraire, elle reprend toute sa valeur en période de mouvements économiques plus ou moins violents. La règle de la pénultième année ne peut alors conduire qu'à des estimations erronées. Il en sera ainsi d'abord dans les périodes de perturbations monétaires intenses, pendant lesquelles même à courts intervalles, les rendement fiscaux seront difficilement comparables. En effet, les mouvements du change vont réagir sur les mouvements des importations et par conséquent sur le produit des douanes. Les mouvements des prix intérieurs réagiront sur les rendements des autres impôts indirects, tout au moins en ce qui concerne les impôts *ad valorem*; les résultats de la pénultième année ne procureront pas ici un point d'appui solide. Aussi sera-t-on conduit, en période de crise monétaire, comme ce fut le cas chez nous de 1923 à 1926, à laisser de côté la règle de la pénultième année et à évaluer au mieux, en se basant principalement sur les résultats les plus rapprochés les recettes fiscales. Dans une période de crise économique intense, comme la crise actuelle, la règle de la pénultième année pêche également d'une façon évidente par excès d'optimisme, elle est de nature à préparer, par les surestimations auxquelles son application aboutit, le déficit du budget.

Aussi, au cours de ces dernières années, la règle a-t-elle été, suivant les circonstances, tour à tour appliquée et répudiée. Les gouvernements auxquels elle permettait plus aisément de présenter un budget en équilibre l'ont vigoureusement défendue. Le projet de budget de 1933 avait été primitivement établi d'après la règle de la pénultième. Finalement, dans sa lettre rectificative au projet de budget de 1933, qui se substitue entièrement au projet de budget primitif, le gouvernement a in-

Application et répudiation de la règle de la pénultième au cours des dernières années.

troudit des prévisions basées sur le rendement de l'ultième année, c'est-à-dire de l'année 1932, au lieu des prévisions primitivement établies sur la base du rendement de la pénultième. Les experts s'étaient d'ailleurs prononcés dans leur rapport de Janvier 1933 contre l'application de la règle, précisément à raison de la crise que l'on traversait.

En 1934, le gouvernement est revenu à la règle de la pénultième en appuyant la défense du vieux système d'arguments classiques et en ajoutant qu'une autre méthode, notamment celle qui tendrait à substituer des évaluations plus rapprochées de l'année budgétaire, serait difficilement praticable, qu'elle exigerait de prévoir au jour le jour l'évaluation des recettes budgétaires, condition impossible dans l'état de la météorologie économique. Le projet de budget conclut d'ailleurs sur une note modeste, en disant que l'équilibre apparent sera détruit, si l'appréciation trop favorable à laquelle a conduit l'application de la règle de la pénultième, se trouve démentie par les événements.

Le ministre a également préparé le budget de 1935 conformément à la règle de la pénultième année, en signalant ici encore la vraisemblance d'un déficit probablement important et au reste impossible à chiffrer, parce que son étendue devait dépendre des oscillations et de l'ampleur de la crise. La commission des finances de la Chambre a substitué aux évaluations du projet gouvernemental d'autres évaluations empiriques, basées à la fois sur le rendement de l'année précédente et sur les perspectives économiques générales, telles qu'elles lui apparaissaient à ce moment. Les réductions que la commission des finances de la Chambre a fait subir aux recettes, évaluées dans le projet gouvernemental d'après la règle de la pénultième année, n'ont finalement guère dépassé une soixantaine de millions. On verra plus loin qu'à propos du budget de 1936 un pas plus décisif a été accompli, et qu'il semble que nous soyons à la veille d'une répudiation à peu près complète du vieux système traditionnel.

Les objections que soulève, en effet, l'usage de ce système tiennent à ce qu'il ne fait jamais entrer en ligne de compte les mouvements cycliques, qui se caractérisent dans l'histoire des faits économiques par l'alternance régulière des périodes de prospérité économique et des périodes de dépression. Il table, en somme, sur une période normale, n'accusant que de très faibles changements d'une année à l'année suivante.

Pour que la règle de la pénultième année ne

"Les Cours de Droit"

PLACE DE LA SORBONNE. 3

V

Répétitions Ecrites et Orales
Reproduction interdite

présentait point d'inconvénient, il faudrait, a-t-on dit, que la courbe de la richesse publique suivît une marche régulière et très légèrement ascendante dans le cours du temps. De là l'idée de corriger les évaluations auxquelles conduit la règle de la pénultième année, par un système de coefficients, au moyen duquel on chercherait à tenir compte, dans les périodes de prospérité, du mouvement d'accroissement de la richesse publique pour majorer les évaluations; et par lequel, en sens inverse, dans les périodes de crise, comme la période actuelle, on s'attachera, à rectifier les évaluations en tenant compte des coefficients de recul de l'activité économique.

Son application sous le second Empire. La méthode des majorations.

Cette idée remonte, à vrai dire, à un temps assez lointain, puisqu'on en trouve déjà des applications sous le Second Empire, où l'on cherche à tenir compte des variations propres aux périodes de progrès économique. C'est ainsi qu'a été conçue la méthode appelée la méthode des majorations. Elle consiste dans une phase d'accroissement de la richesse publique, à affecter les résultats fournis par la pénultième année d'un certain coefficient d'augmentation. Sous le Second Empire, au cours des années 1851 à 1856, se manifeste une phase de très grande prospérité; l'indice des prix de gros, établi par le service de la Statistique Générale de la France, accuse le chiffre 110 en 1851, le chiffre 148 en 1854, le chiffre 154 en 1855 et enfin le chiffre 156 en 1856. En 1854, le rapporteur de la commission du budget M. de Richemont constatant les plus values des budgets antérieurs, s'éleva contre la règle de la pénultième année, par suite de laquelle, constatait-il, on attribuait aux recettes inscrites dans les prévisions budgétaires une valeur toujours inférieure à la réalité. On majora donc les prévisions de recettes du budget de 1855 de 38 millions, les budgets de 1853 et de 1854 avaient déjà été l'objet de majorations analogues.

Il arriva, par contre, que la décade de 1861 à 1870 fut beaucoup moins brillante; les prix restèrent stationnaires, et même accusèrent un léger fléchissement. L'indice des prix des produits divers tomba entre 1863 et 1869 de 157 à 130. Devant les mécomptes produits par la majoration dans les budgets précédents, on revint alors à la règle de la pénultième année, à laquelle le rapporteur de la commission des finances fit amende honorable, en la qualifiant de règle prudente.

La méthode des majorations dans la période 1882-1884

La méthode des majorations, qui avait été appliquée dans cette période d'une manière tout à fait empirique devait faire une seconde apparition, mais sous une

forme plus perfectionnée dans la période de 1882 à 1884. Elle fut reprise par le ministre des finances d'alors, M. Léon Say, qui généralement s'était montré un financier mieux inspiré. La situation budgétaire se ressentait heureusement alors de la période de prospérité antérieure aux années 1880-1881. Le budget, établi conformément à la règle de la pénultième année, s'était soldé avec des excédents de 163 millions en 1879, de 195 millions en 1880, de 232 millions en 1881, comparativement aux prévisions budgétaires. Les Chambres, éblouies par cette prospérité, furent prises d'une sorte de vertige et votèrent en cours d'année des augmentations de dépenses sans compter, tout en se lançant, d'autre part, dans une politique de dégrèvements imprudente, comportant la suppression des droits sur le savon, sur la chicorée, la réduction des droits sur les boissons, les sucres, etc.. Dans la pensée du parlement les plus values ne manqueraient pas d'assurer l'équilibre du budget, malgré les suppléments de charges imprévues dont on le grevait de cette façon. En 1882, M. Léon Say se préoccupa de soustraire les Chambres à cette tentation; il ne vit qu'un moyen, qui était de faire disparaître les plus values de réalisation, celles-ci tenant simplement à l'observation de la règle de la pénultième année, dans une période qui était une période de rendements croissants. Continuer à suivre cette règle, disait M. Léon Say, dans son exposé des motifs du budget de 1883, c'est ouvrir en quelque sorte aux chapitres des dépenses, un crédit intitulé réserves indéterminées pour être employées à tout ce que l'on voudra. Cette règle, ajoutait-il, ne donne plus des estimations conformes à la vérité; on ne se croit plus obligé de regarder à la dépense, parce que l'on a sous la main des trésors, qu'on imagine disponibles.

Il n'est pas sans intérêt d'observer au passage que cette idée d'un superéquilibre, conduisant au déficit en incitant les assemblées à la prodigalité, a encore été soutenu en 1929 et 1930, lorsque l'on a procédé à des dégrèvements divers. Ces dégrèvements, disait-on, feront disparaître la marge d'excédents du budget et on ne saurait que s'en réjouir, car un bon budget doit toujours cotoyer le déficit pour empêcher le parlement de céder au vertige de la prodigalité. Il est inutile de souligner ce que cette opinion contient de paradoxa.

Quoi qu'il en soit, M. Léon Say avait décidé pour le budget de 1883, de commencer par évaluer les recettes comme par le passé d'après la méthode de la pénultième année; puis le produit ainsi obtenu était majoré d'un coefficient d'augmentation, calculé

automatiquement d'après la moyenne des plus values observées au cours des cinq années antérieures. Si, par exemple, on constatait qu'au cours des cinq dernières années, l'accroissement moyen des recettes soumises à la règle d'évaluation de la pénultième année avait été de 10 %, c'est de 10 % qu'on majorait les résultats de la pénultième année pour les inscrire au budget en préparation. Le procédé, appliqué au budget de 1883 fut repris dans les budgets de 1884 et de 1885; mais dès le budget de 1886, on fut obligé de revenir à la règle plus circonspecte de la pénultième année.

La encore, le revirement fut provoqué par un renversement de la situation économique. Au moment même où le système des majorations commençait à être appliqué, on entrait dans les premières années d'une dépression cyclique; à partir de 1882, l'indice des prix de gros fléchit sensiblement de telle façon que tous les budgets sans exception, basés sur la méthode des majorations, se sont soldés par un déficit. Le budget de 1882, établi d'après la règle de la pénultième année, accusait un excédent d'un peu plus de 94 millions, en 1883, cet excédent est remplacé par un déficit de près de 67 millions, en 1884 par un déficit de près de 48 millions, et en 1885 par un déficit de près de 46 millions. D'ailleurs, le retour à la règle de la pénultième année en 1886 n'empêcha pas le déficit de se poursuivre jusqu'en 1887, date à laquelle la dépression cyclique prit fin, pour faire place à un mouvement en sens inverse.

L'expérience de M. Léon Say essayait d'obvier aux inconvénients, qui avaient paru naître de l'emploi de la méthode de la pénultième année en période de progrès économiques; on se préoccupait aujourd'hui, à l'inverse, de ceux qu'elle présente dans les périodes de crise. Ces inconvénients ont donné à un statisticien M. Dessirier, l'idée de chercher une mise au point de la méthode de la pénultième année, qui permettrait de tenir compte de toutes les variations économiques aussi bien en hausse qu'en baisse. Le système proposé par M. Dessirier s'appliquerait aussi bien aux impôts directs, actuellement estimés, comme on l'a dit, d'après la méthode de l'évaluation directe, qu'aux impôts indirects. On peut signaler à ce propos que toutes les méthodes nouvelles, proposées pour l'évaluation des recettes budgétaires, suppriment la distinction, qui est à la base de l'emploi de la règle de la pénultième année, entre les recettes évaluées directement et les recettes évaluées d'après les résultats de l'avant-dernière année.

La méthode de
M. Dessirier

La méthode de M. Dessirier consisterait à établir un indice composite, permettant de corriger les indications fournies pour toutes les catégories de recettes budgétaires par les résultats de la pénultième année. Cet indice composite résulterait de l'amalgame, de la combinaison, des éléments suivants: indice des prix de gros, indice des prix de détail, indice de la production industrielle, indice du produit des prix de gros par la production industrielle, du trafic des chemins de fer, des wagons chargés sur les chemins de fer, des cours et des revenus des valeurs à revenu variable, des cours des valeurs à revenu fixe. Chacun de ces indices entrant dans la constitution de l'indice composite serait pondéré d'après l'importance respective des principaux impôts, qui sont en relation avec lui. Il faut noter incidemment que lorsque M. Dessirier a proposé cette méthode, la taxe sur le chiffre d'affaires et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières faisaient encore partie de la catégorie des recettes régies par la règle de la pénultième année. En construisant cet indice pour le passé et en le rapprochant des rendements effectifs des recettes budgétaires au cours de ces dernières années, M. Dessirier a constaté, en faveur de l'exactitude de son système, que les courbes avaient sensiblement la même allure, se suivaient de fort près et qu'elles ne se traversaient que huit fois sur vingt trois.

Méthode employée pour l'établissement du projet de budget de 1936.

La méthode de M. Dessirier a sûrement inspiré le gouvernement dans l'établissement du projet de budget de 1936 ; ce projet marque un abandon peut-être durable, peut-être définitif de la règle de la pénultième année. Le ministre des finances constate que l'ampleur des mécomptes éprouvés dans un sens ou dans l'autre depuis 10 ans impose le perfectionnement d'une règle peu adaptée à la rapidité et à l'ampleur des vicissitudes économiques actuelles. Les anciennes méthodes peuvent être continuées, en ce qui concerne les vieilles contributions du type de l'impôt foncier. En raison de leur caractère plus ou moins forfaitaire, elles ne sont pas susceptibles de grandes variations, on peut donc conserver pour elles les méthodes d'évaluation traditionnelles. Au contraire, il est nécessaire d'appliquer des procédés nouveaux, non pas seulement à l'estimation des recettes, jusqu'à présent évaluées d'après la règle de la pénultième année, mais également des recettes, qui autrefois faisaient l'objet d'une évaluation directe. En effet, les raisons qui avaient autrefois conduit à appliquer l'évaluation directe à nos anciennes contributions, à savoir qu'elles étaient d'un rendement

relativement fixe, sur le montant desquels il n'était guère possible de se tromper gravement, ont plus ou moins disparu avec nos nouveaux impôts cédulaires et notre impôt général. Ceux-ci étant assis, non plus sur les signes extérieurs, mais sur les facultés impo-sables effectives, se ressentent d'une façon très sensible de toutes les vicissitudes de la richesse publique. Un impôt comme l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux est influencé par la situation économique à peu près autant que le sont des im-pôts indirects, comme les taxes de consommation. Ce sont donc toutes nos méthodes d'évaluation, aussi bien en ce qui concerne les impôts directs que les impôts indirects, qu'il convient de modifier plus ou moins.

Sur le point de savoir comment les modifier, le gouvernement n'est pas encore arrivé à mettre sur pied un sys-tème précis; c'est par voie d'essais et de tâtonne-ments qu'il a procédé pour l'établissement du budget de 1936.

D'une façon générale, le gouvernement est parti de cette idée que la crise économique s'accentuaient de plus en plus, les recettes à prévoir pour l'année 1936 devaient être certainement inférieures aux re-cettes réalisées en 1934, qui auraient dû cependant être prises pour base, si on avait appliqué rigoureuse-ment la méthode de la pénultième année. Donc, pour les impôts indirects, on s'est borné, faute de savoir exactement quel criterium nouveau il convenait d'adopter, à rapprocher la période de comparaison prise pour base. Tandis que l'on aurait dû, en vertu de la règle de la pénultième année, prendre comme éléments d'évaluation des recettes d'impôts indirects pour 1936 les résultats réalisés entre le 1er Janvier et le 31 Décembre 1934, on

a pris les résultats les plus rapprochés que l'on pou-vait connaître, c'est-à-dire les résultats de la période de 12 mois entre le 1er Juillet 1934 et le 30 Juin 1935. Ce décalage, a eu pour conséquence de diminuer de près d'un milliard les estimations comparativement à celles qu'aurait fourni la méthode de la pénultième année, appliquée à la période du 1er Janvier au 31 Décembre 1934.

Pour les impôts sur le revenu, impôts cédulaires et impôt général, le gouvernement a pris pour base les rôles des contributions émis en 1934, rôles qui s'appli-quaient aux revenus réalisés en 1933, puisque les impôts cédulaires et l'impôt général frappent chaque année le total des revenus réalisés au cours de l'année précédente; ces rôles constituaient les documents statistiques les plus récents, dont on pouvait disposer.

Il s'agissait d'interpréter ces renseignements et de chercher dans quelle mesure, pour tenir compte du mouvement de dépression économique, il convenait d'en réduire les résultats. A cet égard, le gouvernement s'est défendu d'avoir voulu expérimenter un système définitif, il s'est borné à faire usage d'un certain nombre d'éléments, qui lui permettraient de tenir compte, dans une mesure plus ou moins approximative, des moins values que l'on était en droit de redouter comparativement aux chiffres inscrits dans les rôles de 1934.

En ce qui concerne la cédule des bénéfices industriels et commerciaux ainsi que la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires et la taxe d'apprentissage, qui en sont en quelque sorte le complément, le gouvernement a cherché à dégager un coefficient de fléchissement, en utilisant les indices économiques suivants: tout d'abord, l'indice général des prix de gros de la Statistique Générale de la France; en second lieu, l'indice des prix de détail, et en troisième lieu l'indice général du volume de la production, qui est également fourni par les documents du service de la Statistique Générale de la France. Le gouvernement a admis, d'une manière plus ou moins empirique, que la variation des bénéfices réalisés au cours d'une année, était dans son ensemble fonction directe du mouvement des prix, prix de gros et prix de détail, et qu'elle était, en outre affectée proportionnellement par la réduction du volume de la production. C'est ainsi qu'il a retenu pour l'année 1936 un coefficient de fléchissement de 12,50 %, après avoir effectué des contre épreuves, qui l'ont amené à conclure que ce coefficient était justifié. Ces contre épreuves ont consisté à rechercher quel aurait été le coefficient applicable, lors de la préparation du budget de 1933 et lors de la préparation du budget de 1934, ce qui permettrait une vérification a posteriori, puisque les rôles de 1933 et de 1934 sont déjà connus. Dans le premier cas, le coefficient prévu par cette méthode aurait été, d'après l'exposé des motifs, de 27,6 %. Or, le fléchissement des rôles, abstraction faite de toutes modifications législatives qui ont été consenties, s'est révélé, en fait égal à 27,2 %; dans le second cas, le fléchissement des rôles a été en fait de 19,7 % là où l'indice aurait permis de prévoir 19,9 %. Si donc on tient compte des mesures de dégrèvement, des modifications législatives qui sont survenues depuis lors, on est amené à considérer comme justifié pratiquement l'emploi du coefficient retenu de 12,5 %.

Quant à la cédule des traitements et salaires, le ministre des finances s'est servi des indices économiques utilisés au cours de ces cinq dernières années par un statisticien du service de la Statistique Générale de la France, M. Dugé de Bérbonville, que l'on retrouve dans un article de la Revue d'Economique Politique du mois d'Avril 1933. D'après cet article, la contradiction de la masse des traitements et salaires a été, de 1930 à 1932 de 13,1 %, de 1931 à 1933 de 13,7 %. Au cours des mêmes périodes, les rôles de l'impôt céduinaire sur les traitements et salaires se sont également réduits, toutes modifications législatives mises à part, de 12,6 % dans la première période, et de 14 % dans la seconde.

Le ministre des finances a donc utilisé ces chiffres et, en tenant compte des réductions opérées par les décrets-lois, de l'évolution du chômage et de la tendance à la baisse des salaires privés, il a établi que l'ensemble des salaires, en 1935, marquerait une contraction d'environ 12,5 % par rapport au montant de 1933.

Enfin, en ce qui concerne l'impôt général sur le revenu, le gouvernement a constaté qu'au cours des années passées le fléchissement des rôles de l'impôt général sur le revenu, abstraction faite de toutes modifications législatives, avait été parallèle au fléchissement des rôles de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, mais légèrement plus accentué que ce dernier. Comme le fléchissement des rôles de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux avait été arbitré par le gouvernement entre 1934 et 1936 à 12,5 %, il a estimé possible d'estimer proportionnellement le fléchissement des rôles de l'impôt général à 14,5 %, c'est-à-dire un pourcentage légèrement supérieur.

De cette façon le gouvernement en est arrivé, avec une prudence à laquelle il convient de rendre hommage, à abattre le total des évaluations de recettes comparativement à celles des précédents budgets d'un peu plus de 20 %. Encore la commission des finances de la Chambre a-t-elle formulé certaines réserves, en se demandant si cette évaluation si réduite n'était pas encore trop optimiste et s'il ne convenait pas d'interpréter d'une façon plus défavorable les indices dont le gouvernement s'était servi.

Quoi qu'il en soit, il semble que jusqu'à nouvel ordre la méthode de la pénultième année doit faire place à un système nouveau, dont la formule définitive, ainsi qu'on l'a remarqué, reste encore à trouver. Le gouvernement

ment a indiqué lui-même que pour cette fois, il s'était servi d'indices, qui lui paraissaient les plus plausibles, sans vouloir cependant se lier par aucune règle définitive.

Objection au système des indices

Il est certain, d'autre part, que le système des indices soulève une objection grave. C'est, en effet, un procédé qui convient admirablement à des études statistiques, mais qui se prête beaucoup moins bien à l'élaboration des prévisions destinées à figurer dans un projet de budget. Pour un travail de ce genre, il est nécessaire d'avoir à sa disposition des données simples; or, il suffit des indications précédemment données sur la méthode de M. Dessirier pour se rendre compte qu'un système de ce genre présente de très grosses complications. Son maniement par les préparateurs du budget risque d'entraîner des erreurs involontaires et surtout, ce qui est bien plus grave, des erreurs volontaires, dans le choix des indices qu'on utilisera et dans la constitution de l'indice composite qui en résultera.

Reste à vrai dire l'argument, évidemment très grave et devant lequel on est obligé de s'incliner, que dans les périodes de crise, l'emploi de la pénultième conduit à des illusions, à des espoirs injustifiés. On sait bien que les résultats de 1934 ne peuvent être qu'inférieurs à ceux de 1932, que ceux de 1935 inférieurs à ceux de 1933, ceux de 1936 inférieurs à ceux de 1934, et que par conséquent, si l'on continue à appliquer purement et simplement la règle de la pénultième année, on préparerait et on a préparé, en fait, au cours de ces dernières années, le déficit budgétaire. Ce n'est pas à dire cependant qu'il faille renoncer complètement à la règle traditionnelle. L'expérience montre, on l'a vu, que toutes les fois qu'on l'a abandonnée, on a eu sujet de s'en repentir, et surtout, que cette règle apporte en période normale et même prospère, un frein utile aux évaluations excessives.

En quoi consisterait une méthode d'évaluations budgétaires prudentes

Ce qu'il faudrait, en somme, ce serait en matière d'évaluations budgétaires, adopter une règle analogue à celle qu'emploient les entreprises prudentes pour évaluer leurs stocks. Elles évaluent leurs stocks au prix de revient ou bien au cours du jour lorsque le cours du jour est inférieur au prix de revient; elles n'évaluent jamais au cours du jour, si grande que puisse être la tentation de le faire, lorsque ce cours dépasse le prix de revient ou le prix d'achat. Une méthode d'évaluations budgétaires prudente consisterait donc à estimer les rendements fiscaux, d'après la règle de la pénultième année ou bien d'après les derniers

résultats connus, lorsque ceux-ci sont inférieurs aux résultats de la pénultième année ou encore avec l'application d'indices de fléchissement, lorsque l'on est dans une période de crise, qui ne laisse pas espérer des rendements futurs égaux à ceux des années passées. Ce serait une règle de prudence, susceptible de supprimer les tentations des préparateurs du budget.

LA DATE D'OUVERTURE DE L'ANNEE FINANCIERE

La date de la préparation du budget

La question de la date d'ouverture de l'année financière se rattache à celle de l'époque de préparation du budget. Ces deux questions sont solidaires l'une de l'autre, la date de préparation du budget commandant la date à laquelle ce budget pourra être mis à exécution. Actuellement, la préparation du budget de l'année à venir commence en France au printemps, dans les derniers mois de l'année courante, aussitôt qu'a été obtenu le vote du budget applicable à cette année. Par exemple, la préparation du budget de 1934 a commencé aussitôt après le vote de la loi de finance du 31 Mai 1933. La préparation du projet de budget de 1935 a commencé aussitôt après le vote du budget de 1934, obtenu le 28 Février 1934, date de la promulgation de la loi de finance, et le projet de budget de 1935 a été préparé au printemps de 1934, déposé le 6 Juillet 1934, et voté par une heureuse exception avant la fin de décembre 1934. Quant au budget de 1936, il a été préparé dans les premiers mois de l'année 1935, déposé à la fin de la session ordinaire, discuté dans la session extraordinaire d'automne et voté une fois encore par exception avant le terme de l'année financière en cours. D'une façon générale, la préparation du budget commence donc actuellement au début de l'année qui précède celle dont il porte le millésime.

Le projet de budget ainsi préparé est déposé à la fin de la session ordinaire, renvoyé à la commission des finances de la Chambre des députés, qui tient souvent des séances au cours de vacances parlementaires, afin d'être à même de déposer les rapports le plus vite possible après la rentrée, après l'ouverture de la session extraordinaire d'automne. Dans cette session la discussion se poursuit devant les deux Chambres et le budget est voté, si possible, avant le 1er Janvier, date à laquelle il commence à recevoir son exécution.

La pratique ancienne concernant la préparation et le vote du budget

Autrefois, la période de préparation et de discussion du budget était un peu plus étendue et c'est là un fait qu'il importe de rappeler, si l'on veut apprécier exactement la valeur des critiques qui ont été adressées au système actuel. Autrefois, le budget était préparé - et l'on trouve cette procédure encore exposée dans les premières éditions de l'ouvrage de M. Stourm sur le budget - au cours de l'automne et de l'hiver de l'avant-dernière année qui précédait la mise à exécution de la loi de finances, c'est-à-dire quatorze ou quinze mois avant cette date. La préparation était achevée et le projet déposé au début du printemps de l'année qui précédait immédiatement l'ouverture de l'année financière, dont on établissait le budget. La discussion de la loi de finances pouvait commencer dans les derniers temps de la session ordinaire, qui débute, comme on le sait, le deuxième mardi de Janvier, et dont la durée a été fixée à cinq mois par la loi constitutionnelle; les débats plus ou moins avancés déjà au cours de cette session ordinaire, lorsqu'ils n'étaient pas entièrement achevés, se poursuivaient s'il était nécessaire au début de la session extraordinaire d'automne. Alors, une fois le vote acquis, commençait la préparation du budget de l'année suivante et ainsi de suite.

Critiques soulevées par cette méthode de préparation du budget

Quoi qu'il en soit, il est nécessaire de se référer aux anciens errements pour comprendre exactement les critiques que cette méthode de préparation du budget avait soulevées. Ces critiques étaient principalement au nombre de deux: La première portait sur l'impossibilité de présenter des prévisions de recettes ou de dépenses ayant quelque valeur, puisqu'on les établissait beaucoup trop avant la période à laquelle elles devaient s'appliquer. A 14 ou 15 mois de distance, il est évidemment très difficile de pouvoir former des conjectures valables sur le montant des dépenses qui seront nécessaires, sur le montant des crédits qui devront être accordés ou bien encore sur les rendements que l'on peut escompter pour faire face à ces dépenses. Si l'on veut serrer de près les évaluations qui, du fait qu'elles sont des prévisions, comportent toujours un élément de conjecture, il faut rapprocher autant que possible la date à laquelle on les établit de la date à laquelle elles s'appliquent: 14 ou 15 mois c'est évidemment beaucoup trop; il faudrait, si possible, ne pas dépasser un écart de six ou sept mois.

La seconde critique portait sur la fréquence des douzièmes provisoires, qui devaient nécessairement résulter des dates adoptées pour la préparation et pour

la discussion du budget. De fait, si l'on se reporte à notre histoire financière contemporaine, on voit que le budget n'a presque jamais été voté à sa date normale de mise à exécution, qui était alors et qui est redevenue après une courte dérogation le 1er Janvier, et que presque toujours, la discussion n'en étant pas achevée à cette date, il a fallu la poursuivre dans les premiers mois de l'année, à laquelle le budget s'appliquait. D'où la nécessité de recourir à l'expédient des autorisations provisoires de crédits et de recettes qu'on appelle les douzièmes provisoires. De 1810 à 1929, le budget a été voté 42 fois en retard et notamment depuis 1873, on a eu recours 26 fois aux douzièmes provisoires; de 1892 à 1914, c'est-à-dire en 23 ans, on compte dix-huit années où le budget n'a pas été voté en temps utile. Tout de suite après la guerre, au lendemain de l'armistice, le vote du budget dans les délais utiles a été également l'exception.

La date de l'ouverture de l'année financière à l'étranger

Il y a donc, dans la pratique suivie, pour la préparation du budget, un vice, auquel il convient d'essayer de porter remède. Ce vice tient au fait que, dans le système actuel, la discussion du budget, a-t-on dit, se trouve fatallement placée dans la session extraordinaire d'automne, qui est une session trop courte pour que la plupart du temps les chambres puissent terminer l'examen de la loi de finances avant la fin de l'année courante. Le remède consisterait disaient les partisans d'un changement de date d'ouverture de l'année financière, à suivre l'exemple d'un certain nombre de pays étrangers, à répudier complètement les errements auxquels nous étions habitués depuis la Restauration et à changer la liste des pays étrangers, un voit qu'aux Etats-Unis l'année financière, depuis 1844, va du 1er Juillet au 30 Juin et qu'il en est de même en Italie, depuis 1884. Le Royaume Uni, depuis 1854, l'Allemagne depuis 1877, ont adopté la date du 1er Avril au 31 Mars, enfin dans les autres pays, au Japon, au Portugal, en Norvège, au Danemark, en Roumanie, l'année budgétaire commence, soit au 1er Avril, soit au 1er Juillet. Voilà les deux systèmes, année financière du 1er Avril au 31 Mars, année financière du 1er Juillet au 30 Juin, entre lesquels se partage la pratique de la plupart des pays étrangers.

Avantage à attendre du changement de date d'ouverture de l'année financière

Quel avantage pouvait-on attendre de ce changement de date de l'ouverture de l'année financière? A première vue, on ne l'aperçoit pas; il s'agit là, semble-t-il, d'un simple décalage de la difficulté, il semble que le changement de date d'ouverture de l'année financière conduit simplement à transporter la difficulté

à une autre période de même durée. Si par exemple, on ne peut pas obtenir de prévision exacte et obtenir le vote du budget en temps utile, quand l'année va du 1er Janvier au 31 Décembre, on se retrouvera en face du même problème, trois mois ou six mois plus tard, suivant que l'année financière ira du 1er Avril au 30 Mars ou du 1er Juillet au 30 Juin.

En réalité, il n'en est pas ainsi pour deux raisons. D'abord, en modifiant la date d'ouverture de l'année financière, on modifierait également la période de préparation du budget, de façon qu'elle soit plus rapprochée de cette date d'ouverture. Si, par exemple, l'année financière s'ouvrait au 1er Juillet, le budget serait préparé comme il devait l'être autrefois, dans un système que nous n'avons pas pu maintenir, dans le courant de l'automne, il serait déposé au commencement de la session ordinaire, qui dure cinq mois, et il pourrait être voté à la date du 1er Juillet. Le désir des assemblées parlementaires de partir en vacances les inciterait à se montrer plus sobres dans la discussion et à hâter l'adoption de la loi de finances; on aurait ainsi un budget entrant en vigueur environ sept mois après sa période de préparation et qui pourrait, par conséquent, en ce qui concerne les évaluations, présenter le maximum de vraisemblance. Si le budget entrait en application au 1er Avril, la préparation du projet de loi de finances se trouverait reculée au milieu du printemps, c'est-à-dire, après la fin de Mars ou dans le courant du mois d'Avril. Le projet pourrait être déposé au mois de Juillet ou, en tout cas, dans les premiers jours de la session extraordinaire; dès la rentrée des Chambres, et alors les Chambres disposeraient pour la discussion des deux mois de travail utile de la session extraordinaire, novembre et décembre, et des trois premiers mois de la session ordinaire de l'année suivante, janvier, février, et mars. Avec la date du 1er Avril, la discussion pourrait donc se poursuivre à peu près d'ailleurs comme avec la date du 1er Juillet pendant quatre mois, quatre mois et demi ou même cinq mois.

Ce qui donnerait en France un intérêt particulier au changement de date d'ouverture de l'année financière, ajoutait-on, c'est que la session budgétaire des assemblées, au lieu d'être, comme aujourd'hui, une session courte, c'est-à-dire la session extraordinaire de la fin de l'automne, qui ne comporte guère que deux mois ou deux mois et demi, serait, soit la session ordinaire qui dure cinq mois avec le système de l'année financière débutant au 1er Juillet, soit une période de cinq mois également comprenant les deux mois de la

session extraordinaire et les trois premiers mois de la session ordinaire de l'année suivante avec l'année financière débutant au 1er Avril.

Cette question du changement de date d'ouverture de l'année financière a été soulevée en France, dès les origines mêmes de l'application de notre système budgétaire normal. Dans l'ancienne France, l'année financière coïncidait avec l'année civile, sauf en ce qui concernait la taille, le principal des impôts directs, dont la période de recouvrement chevauchait l'année civile pour tenir compte des travaux des campagnes et des facilités de recouvrement de l'impôt.

La question du changement de date de l'ouverture de l'année financière sous la Restauration

Lorsque, à partir de 1814, la France disposa d'un budget régulier voté par les Chambres, seul le budget de 1815 fut voté en temps utile; dès l'année suivante on était acculé au système des douzièmes provisoires. Aussi, en 1817, pour la première fois, le comte Beugnot, rapporteur du projet de budget relatif aux douzièmes provisoires de 1818, proposa de changer le point de départ de l'année financière, afin, disait-il, et l'on voit d'ici apparaître la préoccupation signalée plus haut, de mettre l'exercice en harmonie avec la période de session des Chambres, période constituée essentiellement par le premier semestre de l'année civile. La session extraordinaire, dans cette période, méritait son nom d'extraordinaire et n'avait lieu que d'une manière exceptionnelle.

Le projet de réforme du baron Louis en 1818

A la fin de 1818, le baron Louis, qui était ministre des finances pour la troisième fois et qui avait été obligé, par la date tardive de constitution du nouveau ministère, de demander encore dix douzièmes provisoires pour le budget de 1819, chercha à en finir avec cette méthode. Il proposa en conséquence de voter le budget de 1819 pour 18 mois et de fixer désormais au 1er Juillet le point de départ de l'année financière.

Cette réforme, d'après lui, devait présenter un triple avantage. D'abord, mettre fin au régime des douzièmes, ensuite assurer l'exactitude des prévisions budgétaires, et enfin un avantage, qui n'est plus invoqué aujourd'hui dans les controverses, permettre aux redevables de s'acquitter avec plus de commodité.

La réforme devait permettre d'en finir avec le régime des douzièmes provisoires. En effet, disait à la Chambre le baron Louis, lorsque les Chambres arriveront au terme de leur session ordinaire, avant les vacances parlementaires, elles auront voté le budget, elles ne partiront pas avant que ce résultat soit acquis, et au surplus cette session est la seule pendant laquelle

elles puissent s'adonner à des travaux importants et de longue haleine. De Villèle et Duvergier, observaient de leur côté que le point de départ du 1er Juillet, faisant concorder sensiblement l'année financière et l'année agricole, se justifie et cette vue est assez intéressante à relever à cause du côté historique de la question - par le caractère essentiellement rural de l'économie française et par la composition des assemblées parlementaires. Une session prolongée jusqu'au mois d'août, disait de Villèle, excluerait de la Chambre tous ceux qu'il est le plus important d'y voir siéger; la représentation de la France ne pourrait plus être confiée qu'à des capitalistes ou à des fonctionnaires ou à des oisifs de Paris. Duvergier de Hauranne disait qu'une Chambre ne peut siéger pendant la durée des travaux agricoles c'est-à-dire pendant une grande partie du second semestre: dès lors que par la force des choses les travaux parlementaires sont localisés dans le premier semestre de l'année, l'élaboration du budget doit se situer au cours des mêmes mois; la discussion du budget doit aller du mois de Janvier au 1er Juillet et c'est au 1er Juillet que doit s'ouvrir l'année, dont on vient de voter le budget.

En ce qui concerne l'avantage d'exactitude des prévisions budgétaires, le baron Louis rappelait dans son exposé des motifs, qu'il convient de rapprocher autant que possible la préparation et la discussion du budget de sa mise à exécution. Préparation en automne, discussion en hiver, vote au printemps et application au 1er Juillet, on réalisait ainsi le maximum de célérité et d'exactitude. En effet, lorsqu'on laisse traîner trop longtemps la préparation de la loi de finances, de si loin, disait le garde des sceaux De Serre, dans l'incertitude des événements, la prévoyance est vaine, une estimation approximative est impossible, on demande trop dans la crainte de ne pas avoir assez.

Enfin le baron Louis insistait encore sur ce dernier argument que la réforme intéresserait les contribuables; en commençant le recouvrement au mois de Juillet, après le vote de la loi de finances, le premier mois se passerait en publications, envois d'avertissements, formalités préliminaires, qui laissent aux propriétaires le temps de faire leurs récoltes, de sorte que le premier terme exigible de l'impôt coïnciderait avec les premières rentrées d'argent des propriétaires fonciers.

Échec du projet La réforme du baron Louis fut adoptée à la Chambre des députés par 132 voix contre 100. Elle échoua cependant devant la Chambre des Pairs, par suite d'un scrupule constitutionnel, qui détermina ces

derniers à refuser le 4 Mars 1819 par 93 voix contre 54 de voter des impôts, même à titre transitoire, pour dix huit mois, l'article 48 de la charte ayant, en effet, édicté que l'impôt foncier ne pourrait être consenti que pour une année. C'est ce scrupule constitutionnel qui entraîna en 1819 l'échec de la réforme, qui avait failli réussir.

La réforme proposée par M. Ribot en 1882

Ce n'est que beaucoup plus tard que la question devait être reprise. En 1882, en effet, M. Ribot rapporteur du budget de 1883 suggéra de reprendre la proposition faite en 1819 et de fixer du 1er Juillet au 30 Juin la durée de l'année financière. Tout en admettant l'avantage qu'il y aurait à réduire la durée de la période qui sépare la préparation et la discussion du budget de sa mise à exécution, le ministre des finances d'alors M. Léon Say, se déclara sceptique sur l'utilité de la réforme, qui ne fut pas discutée.

Le projet Peytral de 1888

Quelques années plus tard, on put croire cependant que les partisans du changement de date de l'année financière allaient enfin triompher. Le ministre des finances M. Peytral, proposa, en effet, en 1888, d'adopter comme date d'ouverture de l'année financière la date du 1er Juillet. Les motifs allégués étaient les mêmes que ceux qui avaient été invoqués en 1819, et l'auteur du projet insistait particulièrement sur le fait que l'intervalle entre la préparation et l'exécution du budget se trouverait ainsi réduit à un maximum de huit ou neuf mois. Le rapporteur M. Camille Pelletan se montrait également favorable à la réforme et il invoquait principalement cet argument que l'on pourrait ainsi discuter le budget, non pas dans le deuxième semestre de l'année, qui est réduit par les grandes vacances, mais dans le premier semestre, où se déroule la session ordinaire d'au moins cinq mois.

L'intervention de M. Léon Say fait échouer le projet

Le projet fut adopté par la Chambre le 1er Juin 1888, mais de même que le projet du baron Louis de 1819 avait échoué devant la Chambre des Pairs, le projet Peytral devait cette fois succomber devant le Sénat. Ce qui entraîna son rejet ce fut l'intervention très énergique de M. Léon Say, rapporteur de la commission des finances. Le changement de date, disait M. Léon Say, présenterait d'abord de très graves inconvénients pratiques pour la passation des marchés de fournitures et des marchés de travaux publics. Au 30 Juin, les bureaux du ministère de la guerre, qui est le grand acheteur dans les marchés de fournitures, ne peuvent pas prévoir les prix qu'ils auront à payer au cours de l'année; les prix agricoles notamment dépendront du rendement des récoltes, qu'on ignore encore à

ce moment; au contraire, à la fin de l'hiver c'est-à-dire au moment où se discute le budget, qui s'applique à partir du 1er Janvier de l'année suivante, les bureaux possèdent ce renseignement essentiel. D'une façon plus générale, si l'on considère les marchés de travaux publics, avec l'année financière s'ouvrant au 1er Janvier, les administrations en possession des crédits, qui viennent de leur être alloués dans la loi de finances, utiliseront les mois d'hiver et de printemps pour passer les marchés, pour préparer les cahiers des charges, qui fixent les conditions de ces marchés, pour procéder aux adjudications, de sorte que les travaux pourront commencer utilement au seuil de la belle saison. Cette situation se trouverait renversée avec une année débutant au 1er Juillet. La période véritablement utile pour l'exécution des travaux, c'est-à-dire la belle saison serait absorbée par les formalités des devis et des adjudications, et l'on ne serait prêt, pour se mettre à l'ouvrage, qu'au moment où commence la saison défavorable.

En second lieu et surtout, selon M. Léon Say, l'adoption d'une nouvelle date pour l'année financière, s'appliquant au budget de l'Etat, aurait le très grand inconvénient, et c'est finalement l'argument qui devait déterminer l'échec du projet Peytral, de rompre l'unité de dates des finances publiques, unité qui est un des principes de notre législation financière. D'après la règle actuelle, les dates de la période financière sont les mêmes pour l'Etat, pour les départements, les communes et les établissements publics. La période comptable est la même pour toutes les personnes administratives l'Etat compris, qui sont soumises aux règles de la comptabilité publique. Or il apparaissait très difficile, sinon impossible, d'appliquer le report de l'ouverture de l'année financière au 1er Juillet, aux budgets des départements et à ceux des communes.

La modification des dates de l'année fiscale traditionnelle aurait de son côté soulevé des difficultés à l'égard des contribuables, et par conséquent aurait gêné l'Etat lui-même. Actuellement, les sessions des conseils municipaux et des conseils généraux, au cours desquelles sont votés les budgets communaux et les budgets départementaux, s'adaptent aisément à l'ouverture de l'année financière au 1er janvier, on ne voit pas comment, à raison des difficultés pratiques qui en résulteraient on pourrait modifier la date des sessions ordinaires des assemblées locales, de façon à adapter cette date à la nécessité de voter le budget pour le 1er juillet. Par contre, le main-

tien de la date actuelle des sessions entraînerait une discordance inévitable entre l'année fiscale de l'Etat et l'année fiscale des collectivités locales, dont les budgets s'alimentent de ressources additionnelles aux ressources de l'Etat, en majeure partie par des centimes additionnels au principal des impôts levés pour le compte de l'Etat. Ce sont les assemblées locales, qui votent elles-mêmes, dans certaines limites fixées par le législateur, le nombre des centimes additionnels aux contributions directes de l'Etat; on ne voyait donc pas comment il serait possible à une assemblée locale de voter dans le courant de l'année des centimes additionnels applicables à l'année financière locale, maintenue du 1er janvier au 31 décembre, et devant se greffer sur un principal d'Etat qui ne serait voté que jusqu'au 30 Juin de l'année suivante, puisque l'année financière de l'Etat irait du 1er Juillet au 30 Juin.

Aussi, pour échapper à cette difficulté, qui était à peu près insurmontable, le projet Peytral avait été obligé de conserver les dates anciennes pour l'année fiscale, qui se trouvait ainsi chevaucher l'année budgétaire. Les contributions directes -à cette date il s'agissait des anciennes contributions directes, impôt foncier, personnelle mobilière, patentes, impôt des portes et fenêtres- continueraient à être établies et votées dans une loi spéciale, distincte de la loi de budget, et pour l'année allant du 1er janvier au 31 décembre. Sur leurs produits, la part constituée par les centimes additionnels locaux serait remise naturellement aux collectivités locales, aux départements et aux communes. Pas de difficulté, puisque l'on maintenait pour ces collectivités la concordance de l'année financière avec l'année civile. Quand au principal perçu pour le compte de l'Etat, on serait obligé de l'attribuer par moitié aux deux exercices financiers, qui se succéderaient dans le courant de l'année civile. De cette façon on arriverait à sauvegarder la concordance entre les budgets locaux et la loi mutuelle des contributions directes. Seulement, on n'y parvenait qu'au prix d'une sorte de scission dans le budget de l'Etat, dont les recettes se trouvaient divisées en deux portions, votées pour une période et à une époque différentes; une portion comprenant toutes les recettes autres que les contributions directes, qui était votée pour la période de l'année financière allant du 1er juillet au 30 juin, et une portion constituée par les contributions directes, qui était votée par une loi distincte pour la période allant du 1er

janvier au 31 décembre, les produits de cette dernière période étant partagés par moitié et attribués aux deux exercices financiers, qui prenaient la suite l'un de l'autre au milieu de l'année civile.

Propositions et projets de lois tendant à modifier la date de l'ouverture de l'année financière.

Depuis l'échec du projet Peytral, on retrouve au cours de ces dernières années, surtout depuis la guerre, un certain nombre de propositions ou de projets de lois, qui tendent à modifier la date traditionnelle et à adopter, soit la date du 1er avril, soit celle du 1er juillet, comme point de départ de l'année financière. Notamment entre 1911 et 1917, nombreuses sont les propositions d'initiative parlementaire, qui ont été déposées sur le bureau de la Chambre.

La commission de 1913.

En 1913, le ministre des finances M. Klotz réunit une commission chargée d'examiner les différents textes antérieurement proposés et de donner son avis sur les mesures propres à assurer le vote du budget à une date normale; la grande préoccupation était alors d'éviter les douzièmes provisoires. Bien que le rapporteur se fut prononcé en faveur du changement de date, la commission, qui était composée de hauts fonctionnaires, se prononça contre le principe de la réforme.

La Commission de 1919.

Une autre commission devait être constituée en 1919 avec un mandat beaucoup plus limité, qui était de rechercher les modalités d'application de la réforme, dont le gouvernement adoptait le principe, sous réserve de l'approbation parlementaire. En effet, dans le projet de loi de finances, qui est devenu la grande loi fiscale du 25 juin 1920 le ministre des finances, M. Klotz avait proposé de fixer, à partir de 1921, la date d'ouverture de l'année financière au 1er avril. Malheureusement la Chambre n'aborda même pas le fonds de la question et décida, sans se prononcer sur le principe, la disjonction, estimant que le projet de loi destiné à devenir la loi du 25 juin 1920, comportait des discussions déjà suffisamment vastes pour ne pas l'encombrer encore de cette question particulière.

Les propositions Victor Peytral.

De nouvelles tentatives furent faites devant le Sénat en 1923, puis en 1925. En 1923, le gouvernement avait demandé, eu égard aux circonstances, que le budget fut exceptionnellement voté pour une période de deux ans; il y avait là, semblait-il, une occasion favorable de triompher de ces difficultés de la période intercalaire, sous lesquelles avait succombé le projet de réforme du baron Louis en 1819. En votant un budget de dix huit mois à la place du budget de deux

ans, demandé par le gouvernement, la commission des finances du Sénat vota à cette occasion la prise en considération d'une proposition Victor Peytral, qui tendait à fixer au 1er juillet le point de départ de l'exercice financier. Toutefois, elle décida, ajournant sa décision sur le fonds, d'entendre le ministre des finances sur les modalités d'application et l'opportunité de la réforme. Les choses à ce moment en restèrent là.

Devant ces atermoiements, M. Victor Peytral, déposa en 1925 une nouvelle proposition de loi devant le Sénat. Cette proposition fut rapportée en 1926; elle diffère du texte déposé en 1923 par le même auteur, en ce qu'elle fixe l'ouverture de l'année financière, non plus au 1er juillet, mais au 1er avril. Il y a là un point intéressant, car il semble que, depuis lors, la solution comportant l'ouverture de l'année financière à la date du 1er juillet ait été complètement abandonnée en faveur de la date du 1er avril.

Le rapporteur signalait qu'en effet à certains points de vue, notamment pour tenir compte de la facilité du travail parlementaire, cette date du 1er avril est préférable à celle du 1er juillet. La session ordinaire, à l'heure actuelle, est réduite pratiquement tous les quatre ans à trois mois au maximum par les élections générales. Les élections générales, qui étaient autrefois fixées en septembre ou octobre, ont lieu maintenant, en principe, dans le courant de mai. Le travail parlementaire pourra s'effectuer plus facilement et avec plus de continuité du mois de novembre au mois d'avril, n'étant interrompu que par la courte intersession de janvier, que de janvier à juillet, avec la longue période d'interruption, due périodiquement aux élections législatives -sans parler des élections municipales- et chaque année, de la session de Pâques des conseils généraux.

D'autre part, le choix du 1er avril provoquera moins de changements dans les règles de l'administration locale et permettra aussi de faire voter plus facilement les crédits additionnels par les Chambres, celles-ci constituant à siéger après le 1er avril jusqu'au mois de juillet. Leur absence pourrait être, au contraire une gêne avec une année financière finissant au 1er juillet. Il peut arriver qu'au lendemain du vote du budget on ait à compléter certaines donations insuffisantes; il faut que les Chambres soient encore en session pour qu'on puisse s'

adresser à elles, afin d'obtenir les crédits additionnels nécessaires. La seule supériorité de la date du 1er juillet, qui ne suffirait d'ailleurs pas, d'après l'auteur du projet, à compenser ces inconvénients, était de permettre plus aisément d'éviter les douzièmes provisoires ou du moins de rendre les douzièmes provisoires moins nombreux. En effet, si dans le cas d'une année financière commençant au 1er avril, le budget n'était pas encore voté à cette date, les Chambres avaient jusqu'aux grandes vacances pour poursuivre la discussion et pouvaient se trouver portées à voter, sans trop de résistance, un ou plusieurs douzièmes pour se donner du temps; au contraire, avec l'année financière s'ouvrant au 1er juillet, il serait difficile au Parlement de voter à la fin de juin quatre ou six douzièmes provisoires et de renvoyer après les vacances parlementaires la suite des débats. Le Parlement serait ainsi amené, ou bien à voter le budget dans le temps normal, avant le 1er juillet, de façon à partir en vacances l'esprit libre; ou bien au contraire à siéger en permanence après le 1er juillet jusqu'au vote définitif du budget. Dans les deux cas, le résultat serait à peu près le même, les douzièmes provisoires seraient réduits à un seul au maximum.

La seconde proposition de M. Peytral n'eut finalement pas plus de chance que la première; avant qu'elle fut rapportée, M. Loucheur avait déposé devant la Chambre, également sans succès, une proposition de résolution, invitant le gouvernement à étudier le changement de date de l'ouverture de l'année financière et à examiner de nouveau s'il serait possible d'en fixer le point de départ à une date autre que celle du 1er Janvier.

L'avis des experts financiers, convoqués en 1926, pour examiner la situation financière et proposer des remèdes, insistèrent sur les inconvénients bien connus du régime des douzièmes provisoires, cause de désordre et de déficit et sur la nécessité de voter le budget avant le début de l'année financière. Pour obtenir ce résultat, disaient-ils, il est indispensable, et ils reprenaient l'argument déjà relevé au cours de cet historique, de tenir compte de l'organisation des sessions parlementaires et de ne pas limiter la discussion du budget à la session extraordinaire, c'est-à-dire à une période de deux mois, insuffisante pour aboutir en temps voulu. Les experts concluaient donc à l'ouverture de l'année financière au 1er avril, de façon à ce que la discussion bud-

gétaire s'engageant au début de la session extraordinaire, qui dure à peu près deux mois, à la fin de l'année civile, put se poursuivre jusqu'au 1er avril de l'année suivante, pendant les premiers mois de la session ordinaire.

Succès momentané A vrai dire, malgré toutes ces tentatives de la réforme à réforme, tous ces voeux et toutes ces résolutions, il la fin de 1929. semblait qu'on fut en présence d'un enterrement définitif de la question. La changement de date de l'année financière était devenu un thème d'école; on faisait valoir le pour et le contre avec d'autant plus de sécurité et de sérénité qu'il semblait qu'on n'aurait jamais à prendre une décision. C'était un chapitre de tout repos pour les fabricants de manuels de science financière. Or, on devait avoir la surprise à la fin de 1929, de voir aboutir une réforme qui était en suspens depuis 1919, et cela dans des conditions d'ailleurs assez particulières.

Le gouvernement au pouvoir à ce moment avait pris l'engagement d'obtenir le vote du budget en temps utile et d'éviter les douzièmes provisoires. Il s'était malheureusement heurté au cours de la discussion à une obstruction telle que dans le courant du mois de décembre, il lui apparut et il apparut à tout le monde absolument certain qu'il lui serait impossible détenir l'engagement qu'il avait pris. C'est alors qu'il eut l'idée ingénieuse de déposer un projet de loi, dont il demanda le vote d'urgence, reportant au 1er avril la date d'ouverture de l'année financière et prorogeant pour un trimestre, le budget en cours. Comme l'opposition, au cours des discussions budgétaires antérieures, avait souvent réclamé le changement de date de l'année financière, elle ne pouvait pas s'opposer au vote d'un projet, qui répondait à des demandes qu'elle avait elle-même formulées. Elle vota donc le projet, qui est devenu la loi du 27 décembre 1929. Ce sont, en somme, des considérations de tactique parlementaire, qui ont assuré d'une façon tout à fait imprévue le succès d'une réforme, qui paraissait définitivement écartée. Peut-être est-ce aux circonstances particulières, auxquelles elle à dû sa naissance que la réforme devait peu de temps après attribuer son échec. En effet l'application de cette réforme, préconisée depuis plus d'un siècle, en fit apparaître tous les inconvénients, de sorte qu'aujourd'hui nous en sommes revenus à la règle de l'ouverture de l'année financière au 1er janvier, à la règle de la coïncidence de l'année financière avec l'année civile, qu'on avait

tant de fois et vainement condamnée.

Circonstances dans lesquelles la question de changement de date d'ouverture de l'année financière a reçu une solution, qui n'a d'ailleurs été que provisoire, qui en tout cas, se trouvait fortuite, par la loi du 27 décembre 1929. Voici les conditions dans lesquelles cette loi est intervenue. Le président du conseil s'était engagé à faire adopter le budget de 1930 en temps utile; voyant que l'obstruction parlementaire l'empêcherait de tenir sa promesse, il eut l'idée ingénieuse de gagner du temps en reculant de trois mois la date d'entrée en exécution du budget en cours de discussion. Il déposa donc un projet, qui devait devenir la loi du 27 décembre 1929, et qui devait nécessairement recueillir l'adhésion des partis d'opposition, ceux-ci ayant depuis longtemps fait figurer dans leurs programmes cet article, que l'on croyait de tout repos, parce qu'il s'agissait là, semblait-il, d'une réforme qui était destinée à ne jamais aboutir. C'est donc avec l'assentiment volontaire ou plus ou moins contraint de tous les partis que fut votée la loi du 27 décembre 1929, loi qui fut, en somme, une mesure de circonstance, presqu'un expédient politique.

La loi du 27 décembre 1929.

Le projet, qui est devenu la loi du 27 décembre 1929, dispose qu'à partir de l'année 1930 le budget de l'Etat sera voté pour l'année financière qui commence le 1er avril et se termine le 31 mars. La loi prévoit l'obligation pour le gouvernement de faire voter au plus tard le 30 novembre de chaque année c'est-à-dire au cours de la session extraordinaire d'automne la loi de report et d'annulation de crédits, qui marque, peut-on dire, la date ultime de la clôture de l'exercice, le délai qui s'étend jusqu'au 31 décembre n'étant plus consacré qu'à des régularisations d'écriture.

Quant aux impôts directs, les rôles des anciennes contributions directes (contribution foncière contribution personnelle mobilière et patentes, ces deux dernières ne servant plus d'ailleurs que de base fictive pour supporter des centimes additionnels locaux) continueront à être établis d'après la situation et d'après la législation en vigueur au 1er janvier de l'année d'ouverture de l'exercice. Donc aucun changement en ce qui concerne ce que l'on appelle les "vieilles contributions".

Quant aux rôles de l'impôt sur le revenu, impôt général et impôts cédiliaires, autres que la contribution foncière, qui est une vieille contribution, ils

tiendront compte de la situation du contribuable au 1er janvier et de la législation en vigueur à la date d'ouverture de l'exercice financier c'est-à-dire le 1er avril; pour le moment donc pas de changement en ce qui concerne l'année fiscale, du moins au regard du contribuable, qui sera toujours taxé sur sa situation fiscale au 1er janvier de l'année et qui devra payer ses impôts aux mêmes échéances que par le passé. Et provisoirement du moins, aucun changement non plus dans l'année financière des collectivités publiques autres que l'Etat, c'est-à-dire des départements, des communes, des régies financières etc... La réforme n'est donc pas à ce point de vue poussée encore jusqu'au bout, puisqu'elle maintient la dualité de date entre l'année financière de l'Etat, qui s'étend maintenant entre la date du 1er avril et celle du 31 mars, et l'année financière des autres personnes publiques, qui continue de coïncider, comme c'était le cas autrefois, pour la période comptable de l'Etat avec l'année civile.

La réforme de la date d'ouverture de l'année financière de l'Etat avait pu être réalisée, grâce à un concours de circonstances exceptionnelles. La loi du 27 décembre 1929 avait résolu le problème de la période de transition, le problème qui avait fait échouer devant la Chambre des Pairs le projet du baron Louis, en prorogeant le budget de 1929 jusqu'au 1er avril. Pour les crédits pas de difficultés, les crédits primitifs fixés pour quatre trimestres devaient s'appliquer à cinq trimestres il suffisait de certaines adaptations pour tenir compte de l'accroissement de certaines catégories de dépenses dans le temps, d'augmenter ces crédits d'un cinquième. Mais les crédits ce sont des autorisations de dépenses, auxquelles doivent faire face nécessairement des recettes destinées à y pourvoir. Pour ces recettes, aucune disposition spéciale n'était envisagée, en ce qui concerne le produit des impôts indirects c'est-à-dire des douanes, de l'enregistrement, des contributions indirectes, de la taxe sur le chiffre d'affaires.

Tous ces impôts étant perçus à raison de faits qui se produisent au jour le jour. Le dernier trimestre de l'année financière ainsi prolongé d'un cinquième trimestre bénéficierait de toutes les taxes indirectes frappant les faits imposables qui se produiraient au cours des trois premiers mois de l'année 1930. Si, par exemple, on faisait des expéditions de poissons les droits seraient perçus sur toutes ex-

péditions faites entre le 1er janvier et le 31 mars sans qu'il soit besoin de prendre de dispositions spéciales à cet égard.

Seulement il n'en était pas de même pour les impôts directs, qui frappent, non pas des faits imposables se réalisant au jour le jour, mais une situation considérée une fois pour toutes, à une certaine époque de l'année et taxée pour une période de douze mois seulement. Si l'on prend, par exemple, l'impôt général sur le revenu, il frappe le montant du revenu encaissé au cours de l'année qui précède l'année fiscale mais dont le total s'établit au dernier jour de cette année, et l'impôt est dû pour l'année fiscale de douze mois, qui va s'ouvrir. Donc en ce qui concerne, par exemple, les impôts sur le revenu, les contribuables devaient payer en 1930 quatre trimestres d'impôts sur le revenu, calculés d'après le montant du revenu qu'ils avaient réalisé en 1929 et qu'ils étaient tenus de déclarer dans les premiers mois de l'année 1930. Par conséquent si l'on avait voulu doter ce cinquième trimestre, dont on allait prolonger l'année fiscale, de ressources nouvelles provenant des impôts directs, il aurait fallu majorer d'un cinquième la note des contribuables qui, lorsqu'elle avait été présentée tout d'abord, sous forme d'avertissements, n'avait été calculée que pour douze mois.

Heureusement, cette difficulté, qui aurait été considérable, parce que les contribuables auraient eu l'impression fondée ou non que l'on augmentait leurs impôts -en réalité elle n'aurait pas été fondée- peut-être écartée et voilà les circonstances exceptionnelles qui ont permis de résoudre le problème de la période de transition. Cette difficulté put être écartée à raison de la richesse du trésor à ce moment, grâce aux disponibilités de la trésorerie et aussi des autres recettes à attendre des impôts indirects qui continuaient à fonctionner au jour le jour, on pouvait traverser sans difficultés la période transitoire de trois mois, en attendant la nouvelle date de l'ouverture de l'année financière le 1er avril. De ce fait, il convient de le remarquer, les contribuables ont, en réalité, obtenu une remise d'impôts de trois mois, puisqu'en effet ils n'ont pas payé d'impôts directs pour la période allant du 1er janvier au 1er avril 1930. Cet avantage d'ailleurs, comme on va le voir plus loin, ils l'ont perdu depuis lors en payant douze mois d'impôts pour une année réduite

à neuf mois, lorsqu'on est revenu aux dates traditionnelles. D'ailleurs, cet avantage et cette perte étaient sans aucun intérêt pratique; le contribuable ne s'est pas plus aperçu du sacrifice supplémentaire, qui lui était demandé, quand on est revenu aux dates anciennes, qu'il ne s'était aperçu du cadeau qui lui avait été fait dans le premier trimestre de 1930, parce que les versements au perceuteur s'échelonnent d'une manière indéfinie dans le cours des années.

Impossibilité d'accomplir une réforme complète.

Quoiqu'il en soit, on avait pu réaliser ainsi la première partie de la réforme celle qui intéresse les finances de l'Etat, sans trop de difficultés. Par contre, on s'aperçut très rapidement qu'il était à peu près impossible de tenter une réalisation plus complète de la réforme, en faisant coïncider l'année financière des collectivités locales et de l'Etat. Les collectivités locales, en effet, n'ont pas ces réserves que représente pour l'Etat le Trésor Public. Si donc on avait voulu changer pour elles comme on le faisait pour l'Etat, la date d'ouverture de l'année financière, en prolongeant de trois mois l'exercice de transition, il aurait fallu leur fournir des ressources supplémentaires pour ce trimestre. Sans doute, on aurait pu obtenir ces ressources supplémentaires en majorant d'un cinquième le montant des centimes locaux, qui s'additionnent aux anciennes contributions; mais dans ce cas les contribuables auraient eu l'impression d'être surtaxés ou bien il aurait fallu que l'Etat consentît sur sa trésorerie des avances aux budgets locaux, ce qui ne faisait que reculer la difficulté, parce que cette solution aurait endetté les collectivités locales vis-à-vis de l'Etat, ou bien encore l'Etat aurait dû prendre les dépenses à sa charge en fournissant aux budgets locaux, non plus une avance mais une subvention, ce qui aurait occasionné une dépense, qu'il était impossible d'éviter, en maintenant pour les personnes publiques autres que l'Etat, l'ancien état de choses.

Impossibilité d'ordre technique, discordance des diverses années comptables.

D'autre part, il y avait des impossibilités techniques à essayer d'adopter d'une manière générale pour toutes les comptabilités, pour toutes les opérations financières qu'elles fussent celles des collectivités locales ou celles de l'Etat la période comptable allant du 1er avril au 31 mars. On ne pouvait y songer sérieusement, notamment en raison de l'impossibilité pratique de modifier la date des sessions des assemblées locales, des conseils généraux et des

conseils municipaux, au cours desquelles est voté le budget départemental ou le budget communal. La dualité de dates à laquelle il fallut se résoudre ainsi entre les différentes comptabilités publiques avait, du reste, des inconvénients considérables, que l'expérience ne devait pas tarder à faire apparaître. Prenons un exemple. Les comptables de l'Etat sont les mêmes que les comptables du budget départemental, le trésorier payeur général est le comptable de l'Etat dans le département et le comptable du département lui-même; dans la plupart des communes, dans toutes celles autres que les communes, en petit nombre, qui peuvent nommer un receveur municipal pour leur service propre, le percepteur joint aux fonctions qu'il remplit pour le compte de l'Etat celle de receveur municipal. Il en résultait que ces fonctionnaires financiers, qui avaient à tenir des comptabilités pour le compte de l'Etat, pour le compte du département, pour le compte des communes et également, le cas échéant pour le compte de certains offices étaient obligés de suivre des écritures passées pour des périodes, qui ne coïncidaient pas entre elles et de procéder à longueur d'année à des arrêtés de comptes, que la réforme venait singulièrement compliquer.

Dans le nouveau système la gestion de ces comptables comprenait la période du 1er avril au 31 mars, c'est-à-dire que la comptabilité devrait produire à l'avenir les comptes qui sont destinés soit directement, soit indirectement, lorsqu'ils sont repris dans la comptabilité d'un comptable supérieur, à passer sous les yeux de la Cour des Comptes pour une période allant du 1er avril au 31 mars. Mais cette période de gestion du comptable s'appliquait à des services dont les uns s'effectuaient dans le cadre de la nouvelle année financière, dont les autres avaient conservé le cadre de l'année civile. De sorte que dans ces comptes de gestion annuels, qui relataient toutes les opérations qu'il avait du faire au cours d'une période commençant le 1er avril embrassaient tantôt pour l'Etat la période budgétaire annuelle, la nouvelle période budgétaire annuelle et tantôt pour les autres collectivités une fraction de deux périodes financières consécutives; dans le compte de gestion d'une année allant du 1er avril au 31 mars, le comptable relatait des opérations pour le compte de personnes publiques autres que l'Etat, des opérations qui s'appliquaient aux trois derniers trimestres d'une année financière et des opérations qui s'appliquaient au premier trimestre de l'année financière suivante.

On relevait une discordance analogue et susceptible de provoquer les mêmes complications entre la période comptable de l'Etat et celle des réseaux de chemins de fer. Comme les finances de l'Etat sont constamment en relation avec les finances, non seulement du réseau de l'Etat, mais des autres réseaux, il y avait là une source de difficultés.

Difficulté résultant de la nécessité de déplacer la période complémentaire de l'exercice.

D'autre part la réforme avait entraîné une conséquence inévitable, dont on ne s'était rendu compte que trop tardivement, l'année financière est suivie d'une période de liquidation, d'une période d'apurement, des opérations budgétaires, qu'on appelle la période complémentaire de l'exercice. C'est seulement lorsque cette période complémentaire a pris fin -d'ailleurs on s'est attaché à l'abréger- que l'on peut établir définitivement les comptes budgétaires afférents à une année financière quelconque. Il y a l'année financière, au cours de laquelle on engage les opérations de recettes et de dépenses, au cours de laquelle on réalise, on règle, on liquide la plupart des opérations; puis il y a une période complémentaire, au cours de laquelle on achève de régler celles de ces opérations qui n'ont pas été encore réglées, et c'est seulement lorsque cette période à pris fin qu'on peut arrêter la comptabilité de l'exercice. Or cette période complémentaire, dans le dernier état de la législation, c'est-à-dire au moment où l'année financière allait du 1er janvier au 31 décembre, finissait le 31 juillet, c'est-à-dire sept mois après le dernier jour de l'année financière; et encore cette date du 31 juillet qui était la date ultime, n'avait-elle qu'un intérêt relatif; la date véritablement importante est celle qui, pratiquement, marquait en somme la fin des opérations de la période complémentaire étant la date du 30 juin passé laquelle les chambres ne pouvaient plus ouvrir de crédits de régularisation au titre de l'exercice qui s'achevait. C'est donc, si l'on retient la date du 31 juillet, sept mois après le dernier jour de l'année financière, qu'on pouvait établir et songer à reproduire des comptes définitifs.

En reculant de trois mois la date d'ouverture de l'année financière, on devait se trouver amené à reculer d'autant la date ou plutôt les dates d'expiration de la période complémentaire. On vient d'indiquer deux de ces dates, celle du 31 juillet, date ultime, et celle du 30 juin passé laquelle on ne peut plus ouvrir de crédits supplémentaires, qui sont, en réalité, des crédits de régularisation; mais il y a encore d'autres dates en ce qui concerne les paiements, en ce qui concerne les encaissements, qui s'échelonnent depuis le

1er janvier dans cette période.

Ce décalage de trois mois, qui résultait normalement du report de la date d'ouverture de l'année financière, on le réalisa effectivement en ce qui concerne la date de clôture de certaines opérations. Mais un simple décalage de trois mois de la date du 31 juillet, à laquelle prend fin d'une façon définitive la période complémentaire, aurait reporté le dernier jour de l'exercice au 31 octobre, date à laquelle les chambres en général ne sont pas encore rentrées en sessions pour la session extraordinaire. Si on s'attache à la date du 30 juin, qui est la date véritablement importante, reculée de trois mois, elle tombait au 30 septembre, c'est-à-dire à une date où il est absolument certain que les Chambres sont encore en vacances. Il fallut donc se décider à reporter la date de clôture jusqu'au moment où les Chambres seraient réunies, la date de clôture du 30 juin dut être reportée au 30 novembre, ce qui entraîna le report de la date du 31 juillet au 31 décembre, c'est-à-dire que la période complémentaire se trouvait étendue de sept mois à neuf mois, que l'établissement des comptes et par conséquent leur production possible au Parlement se trouvait retardée d'autant, alors que précisément tous les efforts tendaient, d'autre part, depuis longtemps à abréger, autant que possible cette durée de la période complémentaire pour accélérer la production des comptes.

Inconvénients de la discordance de l'année financière et de l'année fiscale.

La discordance de l'année financière et de l'année fiscale présentait de son côté des inconvénients très graves. On se trouvait en présence de cette situation assez particulière que le travail d'assiette des contributions directes ayant été préparé sur la base de la législation existante au début de l'année civile -c'est au mois de janvier ou de février que les contribuables produisent leurs déclarations, sur la base des impôts existant à ce moment, d'après les règles fiscales en vigueur à ce moment; or ce travail d'assiette pouvait avoir besoin de rectifications, au cas où les Chambres auraient introduit dans le budget qui entrerait en vigueur le 1er avril suivant, des modifications de tarif ou des modifications concernant les règles d'assiettes de l'impôt.

Soit par exemple une modification de budget en application le 1er avril, une modification accordant certains dégrèvements à des contribuables, qui ces-

saint de figurer dans la catégorie des personnes imposées, ou au contraire resserrant certains abattements, supprimant certaines immunités, qui faisaient introduire de nouveaux contribuables dans la catégorie des assujettis et le travail que le contrôleur des contributions directes avait déjà fait ou commencé, était à refaire d'une façon plus ou moins complète. L'administration serait obligée, après coup, soit de réclamer des suppléments d'impôts par voie de rôles complémentaires, soit au contraire de procéder à des remboursements de trop perçu en cas de dégrèvements.

Pratiquement, la difficulté était sans remède; on ne pouvait pas, à moins d'un véritable bouleversement des habitudes, faire coïncider d'autre part, l'année fiscale avec l'année budgétaire, parce que les échéances de l'impôt ont été fixées d'après la pratique des comptabilités privées qui se déroule dans le cadre de l'année civile les particuliers règlent en général leurs affaires entre le 1er janvier et le 31 décembre et l'année fiscale est établie en tenant compte de cette habitude.

Difficulté concernant l'exécution des marchés.

A ce grave inconvénient, qui tenait à l'absence de concordance entre elles des diverses années comptables ou encore à la non concordance de l'année fiscale et de l'année budgétaire de l'Etat, s'ajoutait la difficulté, que M. Léon Say, en 1889, avait déjà précisée concernant l'exécution des marchés de travaux publics. Si le budget était réellement voté le 1er avril, il n'y avait pas de difficulté; mais si, comme il était sage de le prévoir, on n'évitait pas les douzièmes provisoires, si la discussion se prolongeait plus ou moins longtemps après le 1er avril, si le vote n'était acquis qu'à la fin de la session ordinaire, dans le courant de juillet, dans ce cas, les marchés ne pourraient être préparés et conclus que dans la période d'été et les travaux ne pourraient commencer qu'au début de la mauvaise saison.

Difficulté provenant de la date des élections législatives.

On se rendait compte également que la date du 1er avril allait apporter périodiquement dans le vote du budget des difficultés d'un autre ordre. En effet comme on l'a rappelé précédemment, on procède au mois de mai tous les quatre ans aux élections générales, qui autrefois étaient faites en octobre ou en septembre; l'ancienne époque présentait beaucoup moins d'inconvénients pour un changement de date de l'année financière. En effet, avec la date du 1er avril, ou bien les Chambres à l'approche de chaque consultation électorale c'est-à-dire une fois tous

les quatre ans, allaient s'empresser de voter le budget avant leur séparation, avant de se présenter de nouveau au suffrage des électeurs, mais elles ne seraient pas évidemment dans l'état d'esprit voulu pour adopter des mesures financières exemptes de toute préoccupation politique. Ou bien beaucoup plus probablement, la Chambre arrivant à l'expiration de son mandat, redouterait de prendre certaines initiatives, dont elle préférerait laisser la responsabilité à l'assemblée qui prendrait sa suite; elle se séparerait avant d'avoir voté le budget et dans ce cas alors, non seulement il faudrait recourir à ce procédé des douzièmes provisoires, que la réforme avait précisément la prétention d'éviter, mais encore il faudrait voter des douzièmes provisoires jusqu'au moment où la nouvelle Chambre commencerait à siéger c'est-à-dire quatre ou cinq douzièmes. Le but principal, que l'on cherchait à atteindre en modifiant la date d'ouverture de l'année financière, avait ainsi toutes les chances de ne pas être atteint.

Les débuts de la réforme de 1929 ne furent pas heureux.

Au surplus, les débuts de la réforme ne furent pas heureux. Le budget de 1930-1931, budget de transition de cinq trimestres, bien que l'on eut effectué la réforme précisément pour permettre au gouvernement de tenir son engagement de faire voter la loi de finance en temps voulu, ne fut voté que le 16 avril, c'est-à-dire avec une quinzaine de jours de retard. Non seulement les douzièmes provisoires semblaient à peu près certains tous les quatre ans, à la veille des élections générales, mais on était amené, d'autre part, à faire cette constatation, que Léon Say avait déjà faite en 1889, lorsqu'il présentait la critique du projet Peytral, que ce qui importe pour éviter les douzièmes provisoires ce ne sont pas tant les délais, dont les Chambres disposent, que leur volonté d'aboutir en temps utile, par conséquent la discipline qu'elles pourront s'imposer et même, sans aller peut-être jusqu'à dire, comme on l'a dit, qu'il y a d'autant plus de chances d'obtenir un budget voté à temps que les Chambres disposent de moins de délai pour discuter, on faisait remarquer, non sans raison que les Chambres risquent de s'attarder à des débats inutiles et par conséquent d'arriver trop tard, lorsqu'elles ont à leur disposition plusieurs mois pour la discussion du budget. C'est d'ailleurs exactement ce qui s'est passé dans la courte expérience de la loi de 1929. Les Chambres, qui savaient qu'elles avaient du temps devant elles, ont commencé en rentrant de vacances pour la session extraordinaire à liquider

un certain nombre de projets, qui étaient plus ou moins urgents, elles n'ont abordé que dans le courant de décembre la discussion budgétaire, comptant précisément sur ce nouveau trimestre, allant jusqu'au 1er avril, dont elles allaient disposer.

La loi du 31 mars 1932 abroge la loi du 27 décembre 1929.

Ce sont ces raisons, qui ont déterminé le gouvernement à faire voter, dans la loi de finance du 31 mars 1932, un article Ier, aux termes duquel la loi du 27 décembre 1929 est abrogée. Le budget de l'exercice 1932 s'applique à titre transitoire à une période de neuf mois seulement, prenant fin le 31 décembre 1932. Depuis lors, tous les budgets sont rentrés dans le cadre traditionnel du 1er janvier au 31 décembre; le budget de 1936 a été voté à la fin de décembre 1935 et a commencé à entrer en vigueur au 1er janvier 1936.

Il y a donc toute une série de raisons extrêmement importantes d'ordre technique et d'ordre pratique, qui ont amené le retour à la date traditionnelle. Peut-être faudrait-il y ajouter une préoccupation d'un ordre tout différent, celle de faciliter l'équilibre du budget de 1932, qui s'annonçait très difficile, en le faisant bénéficier du produit d'impôts directs qui étaient calculés et qui étaient prévus pour douze mois.

LES GRANDES REGLES BUDGETAIRES.

Il nous faut maintenant suivre l'évolution des grandes règles budgétaires, depuis la conception budgétaire, qui s'affirme dans le décret du 31 mai 1862.

Le décret du 31 mai 1862.

Le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique est une compilation, une codification de toutes les règles, qui intéressent la comptabilité publique, c'est-à-dire la comptabilité de l'Etat, des communes, des colonies, des établissements publics et d'une façon générale de toutes les personnes publiques. Il reproduit, en les classant dans un ordre logique et méthodique, de façon à les présenter comme un ensemble coordonné, ces règles qu'il a recueillies dans des textes de nature et de valeur juridique essentiellement différentes. On y trouve la reproduction d'articles de loi, d'articles qui ont été empruntés à des décrets impériaux ou à des ordonnances royales; on y trouve même des extraits d'instructions ministérielles, c'est dire tout de suite

quelle est la valeur juridique de ce décret du 31 Mai 1862. Il va de soi que les dispositions législatives qu'il reproduit, de façon à présenter une sorte d'exposition d'ensemble et systématique des principes de notre comptabilité, n'ont pas perdu leur caractère législatif et que par conséquent pour modifier ces dispositions, il faudrait ou il a fallu, car beaucoup ont déjà été modifiées depuis 1862, une loi nouvelle.

De même, pour modifier les dispositions reproduisant celles d'un règlement d'administration publique, il faudrait un décret en conseil d'Etat, ce qui n'est pas le cas du décret de 1862. En sens inverse, toutes les dispositions empruntées à des circulaires ministérielles, par exemple, ont pris la valeur du décret, puisqu'elles sont insérées dans le corps d'un décret; il a fallu des décrets pour les abroger ou les modifier.

Son importance
Ce décret du 31 Mai 1862 a subi depuis l'époque où il a été rendu un nombre considérable de modifications et l'on peut dire que le nombre des articles qui en subsistent encore est beaucoup moins que le nombre de ceux qui ont été supprimés, remplacés ou modifiés. Cependant ce décret de 1862 présente une importance exceptionnelle, en ce sens qu'il continue aujourd'hui encore à poser certains principes essentiels, qui sont demeurés en vigueur dans notre système de comptabilité publique et qu'en tout cas il a pendant longtemps représenté en quelque sorte la synthèse des notions budgétaires, telles qu'elles s'étaient consolidées, développées, précisées depuis la Restauration.

Sa valeur et sa signification symboliques
Notre système de comptabilité publique, pour parler comme le décret, s'est formé, en effet, sous la Restauration, précisé, perfectionné, sous la Monarchie de Juillet. C'est, en réalité, à trois textes principaux qu'il doit ses principes fondamentaux: l'ordonnance royale du 26 Mars 1817, l'ordonnance royale du 14 Septembre 1822, auxquelles on peut joindre l'ordonnance royale du 2 Septembre 1827 et à la suite desquelles il convient de citer ce qui a été la première édition du décret de 1862, l'ordonnance du 31 Mai 1838 sur la comptabilité publique, ordonnance qui était déjà cette codification, que réalisera le décret de 1862.

Le décret résume tous les grands principes budgétaires, qui ont été constitués depuis la formation de notre droit budgétaire moderne, depuis la Restauration jusqu'au second Empire. D'autre part, ce décret

de 1862, à raison de sa nature, a fini par prendre en quelque sorte une valeur et une signification symboliques. Quand on parle de l'ancienne conception, de la conception classique du budget en France, on se réfère toujours aux idées du décret de 1862 et, lorsque l'on veut en faire la critique, c'est aux articles du décret de 1862 qu'on ne manque jamais de s'en prendre. Ce décret sur la comptabilité publique est un texte symbolique à peu près de même nature que l'est, pour l'administration des contributions indirectes, la loi du 28 Avril 1816. De même qu'il y a des défenseurs et des adversaires de la loi de 1816 en matière de contributions indirectes, de même il y a des partisans et des adversaires du décret du 31 Mai 1862 en matière de comptabilité publique; de même qu'il y a eu autrefois la querelle des anciens et des modernes ou des classiques et romantiques; ce qui fait que, dans l'ardeur de la discussion, on a fini par placer sous le couvert de ce décret certaines règles qui ne sont pas mentionnées explicitement ou qui ne sont pas mentionnées du tout, mais qui dérivent de l'ensemble de la conception budgétaire, dont il s'inspire, telle la règle de l'unité du budget, alors que dans le décret de 1862, on trouve au contraire un titre consacré au budget extraordinaire. Ce qui n'empêche pas que sur un certain nombre de points, le décret de 1862 a pris position d'une façon très nette et a posé des règles très fermes. Ce sont ces règles qui, par suite des nécessités de l'évolution, se sont trouvées pour les uns à tort, pour les autres à raison modifiées plus ou moins profondément.

Ces règles principales ou ces particularités de la conception du décret du 31 Mai 1862, que nous aurons à passer en revue, sont tout d'abord le principe de l'universalité du budget. D'une manière générale, il faut que toutes les recettes et toutes les dépenses publiques soient inscrites dans un budget et qu'en dehors du budget il n'y ait aucune opération, aucun mouvement de fonds, qui puisse ne pas être soumis au contrôle du Parlement. Cette règle essentielle, fondamentale, nous verrons les atteintes qui y ont été portées depuis un certain nombre d'années, par suite nouvelles qui se sont manifestées par la multiplication des offices, multiplication qui, à son tour, a ramené plus ou moins dans le sens du décret de 1862.

Un autre principe, au sujet duquel on constate également une évolution profonde, c'est le principe de l'annualité du budget et de la comptabilité de l'exercice. Nous avons fait à cet égard une réforme

Les règles principales
l° -L'universalité du budget

2° -L'annualité du budget

tellement profonde, encore qu'elle soit inachevée, de notre comptabilité qu'on peut presque dire que le système de l'exercice a complètement disparu des finances françaises.

3° -Contrôle du budget et de la trésorerie

En troisième lieu, on remarque que dans la conception des auteurs du décret de 1862, le budget seul est en cause et qu'il est à peine question du trésor; la trésorerie n'a d'autre rôle que le rôle extrêmement modeste de venir, le cas échéant, au secours du budget, son rôle est réduit, et il n'y a pas lieu par conséquent de chercher à poser des règles particulières pour la comptabilité du trésor et surtout pour le contrôle du trésor. Sur ce point encore, nous voyons commencer par les développements pris par la trésorerie depuis la guerre, une conception nouvelle, qui amène aujourd'hui à se préoccuper du Trésor à peu près autant que du budget, de façon à assurer le contrôle de la trésorerie d'une manière aussi efficace qu'est assuré le contrôle du budget.

L'EVOLUTION DES PRINCIPES BUDGETAIRES DEPUIS

LE DECRET DU 31 MAI 1862 SUR LA

COMPTABILITE PUBLIQUE

Le décret du 31 Mai 1862 sur la comptabilité publique a une importance particulière non pas tant à raison des dispositions de détail qui y sont contenues et dont la plupart sont devenues caduques, qu'à cause des principes généraux qu'il a formulés en codifiant les textes antérieurs, et qui sont les principes constitutifs du droit budgétaire moderne, tel qu'il avait été élaboré sous la Restauration et tel qu'il a subsisté, sans changement notable quant au fond jusqu'à l'époque contemporaine.

Or, au cours de la période contemporaine, certains de ces principes fondamentaux ont subi des atteintes plus ou moins profondes. Une évolution s'est produite dans les conceptions financières, qui se sont plus ou moins éloignées de celles que le décret de 1862 avait consacrées.

Ainsi, le décret pose la règle de l'universalité budgétaire. Cette règle s'est trouvée aux prises avec une conception nouvelle: celle de l'autonomie financière des établissements publics à caractère

industriel ou commercial.

Le décret consacre également le principe de la comptabilité d'exercice. Or, nous nous acheminons actuellement vers le système de la gestion pure et simple.

Le décret enfin ne s'occupe que de la comptabilité budgétaire en négligeant plus ou moins les problèmes de trésorerie, le trésor n'étant considéré que comme un élément accessoire destiné à faciliter l'exécution du budget.

Or, des dispositions récentes ont organisé le contrôle de la Trésorerie. Une série de réformes a modifié le système de comptabilité publique tracé par le décret.

C'est cette évolution que nous nous proposons de suivre dans ce chapitre.

La règle de l'universalité

Tout d'abord, la première de ces règles: la règle classique de l'universalité. Après l'avoir exposée, nous rechercherons comment au cours de ces dernières années, on s'en est assez largement écarté en édifiant la théorie des budgets industriels, et en développement, l'institution des offices, pour tendre finalement, devant l'expérience des mécomptes dûs à son abandon, à y revenir d'une manière caractérisée.

Enoncé de la règle La règle de l'universalité du budget peut s'énoncer en bref de la façon suivante: la comptabilité budgétaire doit comprendre toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat, sans qu'il puisse être fait de compensation entre une recette et une dépense et sans qu'une recette puisse être affectée spécialement à une dépense quelconque.

Pour comprendre la portée de cette règle, il importe de se rappeler que la plupart des dépenses ont pour contre-partie telle ou telle recette susceptible de les atténuer et, en sens inverse, que la plupart des recettes ont pour contre-partie des dépenses en atténuation. Ainsi, les principales recettes qui alimentent le budget sont les impôts; or, ces recettes ont pour contre-partie des frais de recouvrement qui réduisent d'autant le produit net dont le fisc disposera. En sens inverse, voici tel ministère, comme le Ministère de la Guerre, le Ministère de la Marine, le Ministère des Travaux Publics, dont le rôle principal est de dépenser, cependant les dépenses de ces départements pourront se trouver atténuées par la réalisation de certaines recettes accessoires pro-

venant de la vente des unités déclassées de la flotte, du matériel réformé, etc.. En vertu de la règle de l'universalité, aucune dépense ne pourra être masquée ou atténuée par des recettes corrélatives et, réciproquement, aucune recette ne pourra masquer, en l'atténuant, une dépense déterminée. En d'autres termes, le budget ne devra pas comprendre simplement des soldes d'opérations, soldes en dépense ou soldes en recettes; le budget et les comptes budgétaires qui en relatent l'exécution du budget devront décrire les opérations dans leur détail, faire apparaître d'une part la recette brute et la dépense totale, et d'autre part, les dépenses ou les recettes viennent en déduction.

Cette règle est importante à trois points de vue :

1^o - elle présente d'abord un intérêt de clarté dans l'établissement du budget et des comptes budgétaires, 2^o un intérêt pour le contrôle budgétaire qui sera beaucoup plus rigoureux, 3^o - un intérêt pour la gestion financière de l'Etat, car la règle conduit à prohiber rigoureusement le système éminemment critiquable encore usité aujourd'hui dans certains pays et qui était de tradition avant la période moderne qu'on appelle le système des affectations ou des assignations et qui consiste à affecter spécialement chaque branche des revenus publics à une catégorie de dépenses déterminées.

Tout d'abord, la règle présente un intérêt de clarté, car, si l'on veut avoir une comptabilité exacte qui décrive complètement l'ensemble des opérations budgétaires il faut y faire figurer le détail de ces opérations tant en recette qu'en dépense et ne pas se borner à y inscrire des soldes d'opérations.

En second lieu, la règle de l'universalité est une règle essentielle de contrôle et là réside une de ses principales utilités. Règle de contrôle de l'Administration par elle-même, du moment que toute somme qui traverse les caisses publiques au titre du budget, doit entrer dans la comptabilité en recette et en sortir en dépense; aucun fonctionnaire, aucun comptable ne pourra disposer de cette somme sans avoir à en rendre compte, puisqu'il est tenu de justifier et de la perception et de l'emploi en dépense. D'autre part, règle de contrôle des Chambres sur le Gouvernement, puisque la règle de l'universalité conduit à placer sous leurs yeux la totalité des dépenses et la totalité des recettes, sans que puisse leur en être dissimulée aucune partie.

Points de vue auxquels la règle présente un intérêt

Intérêt de clarté

Utilité au point de vue du contrôle

Par exemple, l'Administration des Finances ne pourra pas imputer à sa guise sur le produit brut de l'impôt et fixer à sa discrétion le montant des frais de recouvrement, si elle est obligée d'une part de présenter en prévision dans le budget le montant des recettes fiscales brutes et d'autre part, de demander aux Chambres des crédits spéciaux applicables aux frais de régie et de recouvrement de l'impôt. Avec la règle de l'universalité, c'est le Parlement qui intervient pour fixer les crédits et par conséquent pour décider dans quelle limite devront être contenus les frais de perception.

Elle condamne la méthode des assignations ou des affectations.

Enfin, en troisième lieu, la règle de l'universalité implique condamnation de la méthode des assignations ou des affectations, de pratique courante sous l'Ancien Régime.

Peut-être sous l'influence de cette vieille idée que chacun doit "vivre du sien", on s'efforçait autrefois de pourvoir chaque service, chaque branche d'administration d'une dotation propre, sur laquelle elle pourvoyait elle-même à ses besoins. Chaque revenu était ainsi grevé d'un certain nombre d'affectations. Ainsi, la Ferme Générale, sous Louis XIV, moyennant un prix forfaitaire qu'on appelait le bail, prenait à ferme la perception de différents impôts, notamment des taxes de consommation, des droits sur les boissons, etc.. Sur le montant du bail que la Ferme Générale versait au Trésor royal, elle retenait certaines sommes qui étaient destinées à fournir les émoluments des Parlements, de certaines cours souveraines et à assurer le service des rentes sur l'Hôtel de Ville. De cette façon, une part des dépenses n'apparaissait pas dans la comptabilité, puisqu'elle était directement acquittée par la Ferme Générale sur le montant des produits qu'elle encaissait, le montant du bail n'apparaissait pas davantage pour son chiffre réel dans le montant des recettes de l'Etat, puisque ce montant était réduit des différents emplois qui avaient été passés au compte de la Ferme Générale.

Le budget turc, jusqu'à la récente réforme de la comptabilité en Turquie, présentait un exemple assez curieux de la survivance de cette méthode des assignations: les différents départements ministériels vivaient plus ou moins partie sur les ressources qui leur étaient affectées. Ainsi, l'Administration de la Justice était entretenu sur le produit des amendes, des droits de légalisation, etc.. l'Administration de la Guerre, sur le produit de la vente des poudres et sur celui de certaines taxes militaires. les travaux publics étaient alimentés directement par les presta-

tions exigées pour l'entretien des routes. Ce qui figurait au budget général c'étaient uniquement, soit les excédents, de ces services, si leurs recettes dépassaient leurs dépenses, soit, dans le cas contraire, les sommes qu'ils avaient besoin de demander au budget général pour combler l'insuffisance de leurs dotations particulières.

Au contraire, la règle de l'universalité budgétaire est prohibitive de toute opération de ce genre, de toute affectation particulière d'une ressource à une dépense déterminée. En vertu de cette règle, toutes les dépenses figurant d'un côté au budget et toutes les recettes de l'autre, et aucune compensation n'étant permise entre les unes et les autres, c'est le total des recettes, considérées dans leur ensemble, qui gage le total des dépenses considérées dans leur ensemble.

Avantages de l'interdiction de gager une dépense sur une recette déterminée.

Quels sont les avantages de cette méthode?

C'est d'abord d'éviter le gaspillage, fatal avec l'ancienne méthode des affectations, qui attribue à chaque service une dotation particulière. Quand un service est assuré de sa dotation, quand il sait qu'il pourra compter sur elle d'une façon durable, quelles que soient les vicissitudes que pourront traverser les finances publiques, il a naturellement tendance à épuiser ses disponibilités et ne se soucie guère des économies possibles. Si, par exemple, le fisc peut prélever librement ses frais de perception sur le montant brut des impôts, dont il les retranchera, il aura naturellement tendance à les exagérer, pour pouvoir fonctionner plus facilement. Le principe de la non-affectation est donc un principe d'économie, une mesure contre le gaspillage qui dérive nécessairement du système des dotations particulières.

D'autre part, le principe de la non-affectation assure au Parlement une liberté complète pour l'aménagement des recettes publiques. Avec le système de l'affectation, le service à qui ont été attribués des ressources propres est sûr d'en disposer, puisqu'elles lui appartiennent, et cela, même dans les périodes de difficultés budgétaires, où il eût été sage de réduire ses dépenses, en limitant ses ressources. Lorsque c'est sur l'ensemble des recettes du budget, qu'est gagné l'ensemble des dépenses publiques, le Parlement, au contraire, est libre, s'il se trouve en présence d'une situation difficile de réduire ou de supprimer les crédits des services non essentiels de façon à réserver les ressources dont il dispose

aux services qui sont le plus nécessaires ou le plus indispensables.

C'est d'ailleurs précisément parce que ce principe de la non affectation n'assure pas aux services de dotation permanente et les place sous le régime des crédits budgétaires annuels, susceptibles de varier d'une année à l'année suivante, selon l'aisance ou la gêne du budget, que tant d'adversaires se sont dressés contre la règle de l'universalité et qu'on y a apporté tant d'infractions. L'hostilité contre elle tenait au désir d'assurer à certains services, investis d'une autonomie financière plus ou moins large, des ressources intangibles, parce que frappées d'affectation, et de les faire échapper ainsi au risque de voir leurs crédits diminués dans les périodes financières difficiles, si elles avaient été entretenues sur les ressources générales du budget.

Application à l'étranger de la règle de l'universalité

Aujourd'hui, la règle de l'universalité est applicable dans presque tous les pays; elle fonctionne par exemple en Italie, où le décret du 18 Novembre 1923 sur la comptabilité publique distingue d'une manière significative les dépenses ordinaires et les recettes ordinaires ou effectives, et, d'autre part, les recettes et les dépenses du budget qui se balancent par des jeux d'écriture, c'est-à-dire ce que nous appelons dans notre comptabilité budgétaire les dépenses et les recettes d'ordre.

La règle figure également dans la loi allemande sur le budget du 31 Décembre 1922, mise au point en 1933, pour toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat, à l'exception de celles des exploitations publiques de l'Empire dont il est permis de n'inscrire au budget que le produit net. Dans d'autres pays, dans la Russie soviétique, par exemple, le budget ne comporte également que l'inscription en dépenses ou en recettes des soldes, en excédent ou en déficit de l'exploitation des entreprises économiques nationalisées.

La règle fonctionnait également d'une façon rigoureuse en Angleterre jusqu'à la récente réforme du Chancelier de l'échiquier M. Winston Churchill sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Les textes qui ont fixé la règle de l'universalité

En France, les textes qui ont fixé la règle de l'universalité se trouvent reproduits aux articles 16, 43 et 44 du décret du 31 Mai 1862. L'article 16, qui reprend les dispositions de l'ordonnance royale du 26 Mars 1817, est ainsi conçu : "Il doit être fait recette du montant intégral des produits les frais de perception et de régie ainsi que les autres frais accessoires sont portés en dépenses". Le cas qui est spécialement visé ici est celui de l'inscription en dépenses des frais de recouvrement de l'impôt, dont le

produit brut figurera d'autre part en recettes. La conséquence de l'introduction de cette règle dans le budget de 1868 à d'ailleurs été une réduction assez sensible des frais de régie et de perception.

Les articles 43 et 44 du décret de 1862 sont la reproduction d'une disposition de l'ordonnance royale du 14 septembre 1822. L'article 43 porte que "les ministres ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs. Lorsque quelques-uns des objets mobiliers ou immobiliers à leur disposition ne peuvent être réemployés et sont susceptibles d'être revendus, la vente doit être effectuée avec le concours des préposés du domaine et dans les formes prescrites, le produit de ces ventes est porté en recettes au budget de l'exercice courant. Ces dispositions ne sont point applicables aux matériaux dont il aura été fait réemploi dûment justifié pour les besoins du service même d'où ils proviennent". Nous verrons plus tard la signification de cette dernière réserve: elle a trait à ce qu'on appelle les marchés de transformation dont la pratique est autorisée.

Quant à l'article 44, il vise l'obligation de faire "recette au budget de la restitution au trésor des sommes qui auraient été payées indûment ou par erreur sur les ordonnances ministérielles et que les parties prenantes n'auraient restituées qu'après la clôture de l'exercice, et généralement de tous les fonds qui proviennent d'une source étrangère aux crédits législatifs, sauf les exceptions déterminées sur les règlements spéciaux".

Cet ensemble de dispositions de l'ordonnance royale de 1822, reprises par les articles 43 et 44 du décret du 31 mai 1862, concerne le cas d'un service de dépenses qui se trouve accidentellement en possession de recettes ou, plus exactement, de sources de recettes sur lesquelles il n'avait pas à compter et qui n'avaient pas été prévues lors de la fixation des crédits législatifs. Tel le cas d'une administration quelconque qui peut tirer certaines ressources supplémentaires de la vente de matériel déclassé, d'objets mis au rebut, d'approvisionnements inutilisables, de matériel de bureau hors d'usage, etc... L'ordonnance de 1822 et, à sa suite le décret du 31 mai 1862 interdisent formellement d'appliquer cette recette aux besoins du service qui lui a donné naissance; elle prescrit que la recette devra être portée aux recettes budgétaires dans l'ensem-

ple desquelles elle se confondra, sans pouvoirs servir à augmenter les crédits que le budget a ouverts au service considéré pour les dépenses dont il avait la charge.

Les opérations, ainsi que le porte l'article 45 cité plus haut se feront en général, de la façon suivante: le service transférera les objets à aliéner à l'Administration des Domaines (qui est rattachée à l'Administration de l'Enregistrement). Le receveur des Domaines aliénera ces objets et il en sera fait recette au titre des produits du Domaine ou encore, suivant les cas, sous d'autres rubriques, telles que celle des produits divers ou encore celle des recettes d'ordre ou des recettes en atténuation de dépenses.

L'évolution de notre législation budgétaire depuis ces deux textes fondamentaux de 1817 et de 1822, consacrée par le décret de 1862 a consisté à en étendre, d'une manière progressive l'application.

On se bornera ici à signaler à titre d'exemples quelques unes des dispositions législatives qui sont venues supprimer certains abus et certaines infractions.

Le Conseil d'Etat s'est vu interdire d'appliquer directement à ses dépenses le produit des droits de greffe, de même interdiction a été faite aux établissements pénitentiaires d'ajouter à leurs ressources et d'appliquer directement à leurs besoins le produit du travail des détenus (loi du 17 juillet 1845). De même les revenus propres de l'Ecole Française de Rome sont portés depuis la loi du 28 décembre 1880, en recette au budget de l'Etat au lieu de concourir comme précédemment avec les crédits budgétaires régulièrement votés par les Chambres à la vie et au fonctionnement de l'Ecole.

On ne peut guère relever actuellement à notre connaissance, qu'une seule infraction à la règle, infraction d'ailleurs autorisée et prévue par les règlements et qui concerne les émoluments des conservateurs des hypothèques. La loi du 26 ventôse an XIII a prévu, en effet, dans son article 15, que les conservateurs des hypothèques seraient rémunérés par des remises partielles sur les produits qu'ils encaissent, remises qui depuis lors ont été supprimées, et par des salaires qui leur seraient payés directement par les particuliers, quand ils recourent à leurs offices. Ces salaires, qui sont versés en contre-partie de la responsabilité personnelle

Dispositions législatives tendant à supprimer certains abus et certaines infractions.

que les conservateurs des hypothèques assument vis-à-vis des particuliers ne se confondent pas avec le traitement alloué par l'Etat à ces fonctionnaires. Aussi ne figure-t-il pas dans la comptabilité budgétaire. C'est, à notre connaissance, la seule des rémunérations attribuées à des fonctionnaires publics pour un travail relevant directement de leurs fonctions qui ne soit pas portée dans les écritures publiques. On trouvera dans le dictionnaire alphabétique de Maguire (dictionnaire de l'Enregistrement V^e Hypothèque, Tome V, n° 489) par quels arguments plus ou moins discutables on a cherché à justifier la règle de la loi de ventôse an XIII. Cette justification laisse, du reste, place au doute. Il semble qu'il y ait là une rétribution allouée à des fonctionnaires publics, qui, comme telle, devrait être portée dans la comptabilité budgétaire. L'avantage de rattacher des recettes de ce genre au budget, c'est que les émoluments qui figurent dans la comptabilité budgétaire, peuvent attirer l'attention des chambres, être tarifés, remaniés, réduits le cas échéant; ce qui explique d'ailleurs que les fonctionnaires préfèrent l'ancien système.

Plus fréquentes, encore qu'elles soient assez rares dans la comptabilité de l'Etat, sont les infractions dues non pas à la négligence du législateur, mais aux errements irréguliers des administrateurs. Il est de tradition de rappeler à cet égard deux exemples, demeures classiques, de méconnaissance de la règle de l'universalité budgétaire, qui font ressortir, en même temps que la façon dont il est possible de l'enfreindre, l'utilité qu'il y a à l'observer.

En 1876, une souscription publique fut ouverte pour édifier une statue en bronze d'un ancien ministre de la marine M. de Chasseloup-Laubat, qui avait été également un ingénieur réputé des constructions navales. Le ministre de la marine du temps, pour ménager ses crédits eut l'idée assez ingénieuse de verser la souscription de son département, non pas en numéraire, mais en nature, c'est-à-dire de donner sous forme de vieux canons et de vieilles chaînes hors d'usage tirées des arsenaux, le métal nécessaire à la fonte de la statue. La Cour des Comptes, dans un de ses rapports annuels, signala avec sévérité l'infraction qu'elle avait relevée et rappela que la seule procédure régulière, aux termes du décret de 1862, aurait été d'imputer la souscription sur les crédits ouverts au budget de la marine.

sauf éventuellement à demander aux chambres des crédits additionnels et, d'autre part, de vendre au profit du budget les vieux canons et les chaînes hors d'usage. Ce qui était irrégulier et strictement interdit c'était, comme l'avait fait le ministre, d'augmenter les ressources budgétaires du ministère de la marine, de la valeur du vieux matériel qu'il avait consacré à la souscription en dehors du budget. Les comptes budgétaires faisaient en effet apparaître que le ministère de la Marine avait disposé d'une certaine somme de crédits, alors qu'en réalité, il avait disposé d'une somme supérieure, puisqu'aux crédits inscrits au budget s'ajoutait la valeur du métal cédé.

Plus frappante encore est l'infraction commise en 1871 par le Grand Chancelier de la légion d'honneur, qui était alors le général Faïdherbe. Le palais de la légion d'honneur avait été incendié pendant la commune et pour le reconstruire à la place qu'il occupait sur le quai d'Orsay, on avait ouvert une souscription entre les légionnaires. Le grand chancelier, excellent militaire, mais peu au courant des règles du décret de 1862, ne trouva rien de plus simple après avoir centralisé les sommes provenant des souscriptions, que de les employer à payer directement les entrepreneurs. Ces sommes ne furent d'ailleurs pas tout à fait suffisantes pour couvrir les dépenses; en 1878, il fallut pour achever les paiements des mémoires dus aux entrepreneurs, demander au Parlement un crédit de 73.000 francs. C'est cette demande qui fit découvrir l'irrégularité. Si on n'y avait mis ordre, on aurait pu croire, en se référant à la comptabilité budgétaire, que le Palais de la légion d'honneur avait coûté seulement 73.000 frs alors que la dépense totale avait atteint environ un million et demi. Le surplus en effet était resté totalement en dehors de la comptabilité budgétaire; les souscriptions avaient été perçues mais non portées en recette; elles avaient été appliquées de la main à la main au paiement des entrepreneurs et ce paiement lui-même n'avait pas été porté non plus en dépenses.

Une conséquence de l'application de la règle de l'universalité, ainsi qu'il est facile de le voir d'après cet exemple, c'est qu'elle contribue à enfler plus ou moins sensiblement le chiffre des dépenses et des recettes du budget. On peut s'en rendre compte en examinant dans notre budget français la rubrique intitulée "recettes d'ordre", qui constitue un

Les recettes d'
ordre.

hommage au principe de l'universalité. Ces recettes se composent de deux groupes, d'abord les "recettes en atténuation de dépenses", c'est-à-dire les recettes auxquelles correspondent, d'autre part, dans les dépenses budgétaires, certaines dépenses qu'elles atténuent, puis les "recettes d'ordre proprement dites" qui sont des recettes auxquelles correspondent, par ailleurs, quelque part dans les chapitres de dépenses, des dépenses rigoureusement équivalentes.

On pourrait purement et simplement supprimer ces recettes d'ordre et les dépenses qui leur correspondent sans modifier d'un centime l'équilibre du budget, ni les chiffres de l'excédent ou du déficit prévu. Si les recettes d'ordre figurent au budget, c'est précisément pour obéir à cette règle que toutes les recettes et les dépenses doivent sans exception, y être inscrites. Voici donc des recettes et des dépenses qui, se balançant rigoureusement, n'affectent en rien la situation du budget mais qui vont avoir naturellement pour effet d'en accroître les totaux. En sens inverse, on verra diminuer les chiffres des totaux budgétaires si l'on procède à des compensations entre recettes et dépenses.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle M. Winston Churchill a fait disparaître, en 1928, du budget anglais toutes les recettes d'ordre et les dépenses correspondantes, en même temps qu'il retirait du budget deux services importants qui figuraient jusque là dans les écritures budgétaires, le service des Postes et le service des Routes. De cette façon, le chancelier de l'échiquier, qui était assailli de plaintes contre l'augmentation des dépenses publiques, a pu dire qu'il avait réalisé une réduction d'environ 25 millions de livres au cours de l'année, cette réduction ayant été obtenue jusqu'à concurrence de 7 millions par la suppression des dépenses et recettes d'ordre, le surplus par le transfert hors budget de la comptabilité du service des postes et du service des routes. M. Winston Churchill n'avait pas d'ailleurs été sans fournir quelques arguments à l'appui de cette mesure. Il avait fait valoir que ce qui intéressait le Parlement et le pays, c'était en somme le résultat effectif des opérations, soit en recette, soit en dépense, la balance finale et non pas les opérations qui n'ont qu'une valeur comptable et qui se traduisent par le simple passage de sommes à travers le budget. Il ajoute en ce qui concerne

la mise hors budget du fonds des routes que, de cette façon les usagers seraient mis à même de constater que les sommes qu'ils versaient pour le service routier, impôts et taxes sur les transports étaient bien appliqués à ce service et qu'ils retrouvaient ainsi l'équivalent des charges qu'ils supportaient. En réalité, le but de cet abandon de la règle de l'universalité du budget était simplement de masquer l'importance des dépenses effectives et de donner, par un artifice de comptabilité l'impression illusoire au public anglais que ces dépenses avaient été réduites.

Dérogations à la règle de l'universalité.

Il faut maintenant, étudier les dérogations qu'il a été nécessaire de prendre d'une façon normale et régulière en différentes circonstances pour assouplir la règle dans ce qu'elle peut avoir de trop rigide et aussi pour la combiner dans certains cas avec la nécessité de maintenir, contrairement au principe général de la non affectation, une affectation déterminée à certaines ressources.

Le système des fonds de concours.

Pour obtenir ce résultat, malgré le principe général de la non spécialisation, de la non appropriation d'une ressource à une dépense déterminée, il a fallu imaginer un système particulier, dit système des fonds de concours. Les fonds de concours, ce sont des sommes que des collectivités ou des particuliers mettent à la disposition des pouvoirs publics, quand ils veulent concourir pécuniairement à des dépenses d'intérêt général, qui présentent pour eux un intérêt spécial. Ce sont, par exemple, des particuliers ou des communes, qui offrent à l'administration des Postes de participer, pour une certaine somme déterminée, à la création d'une ligne téléphonique, à la construction d'un bureau de Postes etc... Voilà des sommes qui, de par la volonté même de ceux qui s'engagent à les verser, ne peuvent pas être détournées de l'emploi auquel ils les destinent. D'autre part, il faut que ces sommes soient portées en recettes dans la comptabilité, lorsqu'elles sont versées par celui qui fournit les fonds de concours à un comptable public, chargé de les encaisser. Il faut également qu'elles soient portées en dépenses quand on les emploiera pour le service auquel elles doivent être affectées.

Le système imaginé par la loi de 1843.

Une loi du 6 juin 1843, reproduite à l'article 52 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, avait imaginé le système suivant: les fonds versés par des départements, des communes, des établissements publics ou des particuliers pour concourir

avec les fonds de l'Etat à des dépenses d'intérêt public sont portés en recettes aux produits divers du budget; un crédit de pareille somme est ouvert par décret impérial au ministre compétent additionnellement à ceux qui ont été accordés pour les mêmes travaux et la portion des dits fonds, qui n'est pas employée pendant le cours d'un exercice, peut être réimputée avec la même affectation au budget des exercices subséquents sur l'exercice expiré.

Ce système était, en somme, le suivant; une collectivité, un particulier offrait de verser des fonds de concours; ces fonds de concours étaient portés en recettes au budget de l'année où les versements étaient opérés et, d'autre part, un décret augmentait du montant de ces versements les crédits budgétaires consacrés à l'exécution du service ou des travaux auxquels la collectivité ou les particuliers intéressés s'étaient engagés à participer. Comme l'exécution de ces travaux pouvait demander plus ou moins de temps et ne pas avoir lieu l'année même où les fonds étaient encaissés, les crédits des fonds de concours, qui n'avaient pas été consommés au cours de l'année considérée pouvaient être reportés d'année en année jusqu'au moment où ils seraient complètement épuisés par l'exécution des travaux.

On ne tarda pas à s'apercevoir des inconvénients graves de cette méthode; on pouvait, en effet, lui en reprocher deux principaux.

Le premier c'est qu'elle faussait, en réalité, la situation du budget. Voici un budget qui, au titre des fonds de concours, bénéficiait d'une certaine recette, cette somme serait peut être employée deux trois ou quatre ans plus tard, de telle façon que les même fonds qui, en réalité ne faisaient qu'entrer au budget pour en sortir, allaient améliorer la situation du budget et au contraire obérer celle du budget qui aurait à effectuer la dépense.

D'autre part, le report des crédits non consommés d'année en année créait une confusion à peu près inextricable. Les offres de fonds de concours sont, en effet, fréquentes; notamment pour l'administration des postes, des fonds de concours sont fournis d'une manière abondante par de nombreux intéressés. On avait ainsi d'année en année à suivre des séries de reports de crédits, affectés chacun à des travaux divers; on finissait par perdre pied au milieu de ces complications et à ne plus pouvoir mettre au clair la situation. Aussi, une décision ministérielle du 6 juin 1863, dont les règles ont été consacrées

Les inconvénients de la méthode établie en 1843.

par l'article 43 de la loi du 26 décembre 1890, a-t-elle profondément modifié ce système et introduit une méthode toute différente, que l'on peut appeler la méthode des rattachements budgétaires.

La méthode des rattachements budgétaires.

C'est la méthode, il importe de le remarquer, couramment appliquée aujourd'hui, non seulement pour les fonds de concours, tels qu'on vient de les définir, mais encore pour le rattachement de toutes les sommes de provenance extérieure du budget, qu'il y a lieu de porter en comptabilité. Depuis la décision de 1863, consacrée par un texte législatif, l'article 43 de la loi du 26 décembre 1890, les fonds de concours sont versés à un compte de trésorerie à un compte d'attente, qui est un compte hors budget, et ils y resteront jusqu'au moment où il y aura lieu de les employer à l'usage auquel ils sont destinés.

Lorsque, par exemple, commencera l'exécution des travaux, en vue desquels ont été fournis des fonds de concours, par exemple, la construction d'un édifice scolaire, la construction d'un hôtel des Postes, un décret interviendra, qui prélevera sur ce compte de trésorerie, les sommes dont il est prévu qu'emploi pourra être fait au cours de l'année financière considérée. Ce prélèvement, effectué par décret, donnera lieu à la réalisation d'une recette budgétaire. On trouve, en effet, dans le budget, au titre des recettes d'ordre, une rubrique intitulée "Fonds de Concours pour dépenses d'intérêt public".

Le montant de cette recette à inscrire en regard de cette rubrique ne sera d'ailleurs connu qu'après coup: dans le texte voté de la loi de finance, en face de cette rubrique "fonds de concours pour dépenses d'intérêt public" figure simplement la mention "mémoire", qui ne pourra être remplacée dans les comptes budgétaires par l'indication du chiffre que lorsque l'on pourra connaître le montant total des prélèvements effectués.

D'autre part, le décret de prélèvement vaudra, jusqu'à concurrence des prélèvements effectués, ouverture de crédits additionnels aux crédits que le budget avait ouverts pour l'exécution des travaux. Soit, par exemple, pour fixer les idées, une somme de trois millions, fournie par une collectivité quelconque à titre de fonds de concours pour participer à la dépense de certains travaux. Elle est versée à un compte de trésorerie, en attendant qu'on l'emploie. Ce n'est qu'au cours de telle année, de l'année 1936, par exemple, que l'on commence les tra-

vaux; on prévoit qu'on pourra exécuter au cours de cette année une certaine tranche de travaux, de un million, par exemple, un décret intervient, qui préleve sur le compte de trésorerie pour la rattacher aux recettes budgétaires, une somme de un million; d'autre part, le même décret ouvre au chapitre des crédits législatifs sur lequel doivent être imputés les travaux, un crédit additionnel de un million. De cette façon, la somme entrera en quelque sorte dans le budget par le côté recettes au titre "recettes d'ordre, fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, et elle en sortira en dépenses par l'inscription dans la comptabilité des dépenses imputées sur les crédits budgétaires, que le décret de prélèvement est venu augmenter du montant de la somme prélevée.

Extensions de la méthode des rattachements

Ce système de rattachement qui a été élaboré et édicté pour s'appliquer aux fonds de concours, a été étendu au rattachement de toutes les sommes extérieures du budget, qui sont destinées à un moment donné à y être incorporées avec une affectation spéciale. C'est ainsi, par exemple, que la loi de finances de 1908 a appliqué ce système de rattachement au produit des dons et legs faits à l'Etat. Voilà encore des sommes, qui ne peuvent pas être noyées dans l'ensemble des ressources budgétaires, qui ne peuvent pas être détournées de leur affectation, qui est celle que le donateur ou le légataire a manifesté sa volonté de maintenir. Ces sommes sont versées, elles aussi, à un compte spécial de trésorerie, à un compte hors budget, en attendant leur emploi. Ensuite, lorsqu'une affectation leur a été donnée, le montant du prélèvement opéré sur le compte sera inscrit en fin d'année aux recettes encaissées par le budget. Dans les recettes d'ordre, il y a également une rubrique "Produit des dons et legs faits à l'Etat". Et le prélèvement opéré, en vertu du décret, par le service bénéficiaire vaudra, d'autre part, pour lui, ouverture de crédits spéciaux, dont l'emploi figurera dans les dépenses budgétaires.

C'est ce système, qui a été employé également par différentes lois pour rattacher au budget certaines recettes indépendantes des crédits législatifs, dont le bénéfice a été attribué à certains départements ministériels, notamment aux départements de la guerre ou de la marine. On a autorisé dans certains cas, par exemple, le ministère de la marine à ajouter aux crédits qui lui sont ouverts le produit de la vente autorisée d'une unité déclassée de la flotte. Le produit de l'aliénation ainsi réalisée sera rattaché aux recettes budgétaires et viendra d'autre part accroître d'autant les

crédits budgétaires, dont l'emploi sera relaté dans le compte des dépenses, au moyen du même système que celui exposé précédemment, au moyen du système des fonds de concours.

Mesures en vue d'atténuer les exagérations auxquelles pourrait conduire une application trop étroite de la règle

Les consommations en nature

D'autre part, il a fallu, en dehors du système des fonds de concours et des rattachements budgétaires prendre certaines mesures pour atténuer les exagérations auxquelles pourrait conduire une application trop étroite de la règle de l'universalité. Tel a été le cas pour les consommations en nature et pour l'utilisation du matériel hors d'usage.

Pour les consommations en nature, l'application trop étroite de la règle conduirait à une situation assez paradoxale. Soit par exemple certains établissements, comme les établissements agricoles ou encore certains établissements pénitentiaires, qui, d'une part, réalisent des recettes en nature et qui, d'autre part, doivent assurer la consommation de leurs services. Un établissement d'agriculture, une bergerie nationale par exemple, qui fait des récoltes de foin, devrait faire vendre ce foin par l'administration des Domaines, puis en acheter d'autre pour les besoins de son exploitation, sur les crédits budgétaires ouverts à cet effet dans la loi de finances. De même, par exemple, dans un établissement pénitentiaire, où il y a un potager, les légumes devraient être vendus et on devrait en acheter d'autres pour l'ordinaire des détenus. Aussi l'article 51 du décret du 31 Mai 1862, a-t-il admis une dérogation concernant les produits à consommer en nature dans les établissements spéciaux régis par l'Etat, tels que les bergeries impériales, les haras, les dépôts d'étalons. Ces produits sont évalués en argent avant l'ouverture de chaque exercice, et cette évaluation donne lieu à l'ouverture d'un crédit dans le budget du ministère duquel ressortit l'établissement; il est ensuite délivré sur ces crédits au profit du trésor des ordonnances, dont le montant est porté en recettes au titre des "produits consommés en nature". En d'autres termes, le service ne sera pas obligé, ce qui serait évidemment absurde, de faire aliéner au profit du budget les produits en nature qu'il recueille et d'acheter par ailleurs sur ses crédits ce qu'il consomme; il pourra affecter directement à ses besoins ses propres produits. Seulement l'opération sera passée à la fois en recettes et en dépenses. Et en effet, si l'on ouvre une loi de finances actuelle, on trouve dans les recettes d'ordre proprement dites, une ligne "produits consommés en nature dans les établissements du ministère de l'agriculture: 400.000

francs", ligne dont on trouve la contre-partie au chapitre 84 de la même loi de finances des crédits du ministère de l'Agriculture. On porte l'évaluation en recettes au budget et en même temps en dépenses, la somme équivalente. Le même procédé est suivi pour les produits consommés en nature dans les établissements pénitentiaires. Dans le budget de 1935, ils figuraient aux recettes au titre des recettes d'ordre pour 995.000 frs et ils figuraient pour une somme rigoureusement équivalente dans les crédits de l'administration pénitentiaire.

Les marchés de transformation

Dans le même esprit, l'article 43 du décret, après avoir formulé la règle de principe que le ministre ne pourra accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés à son service, ajoute que "ces dispositions ne sont point applicables aux matériaux, dont il aura été fait en réemploi dûment justifié pour les besoins du service même d'où ils proviennent". Cet alinéa fait allusion à ce que l'on appelle couramment les marchés de transformation.

Voici une administration quelconque, par exemple le ministère de la marine, disposant de matériaux, qui ne sont pas absolument hors d'usage, mais simplement inutilisables dans l'état où ils se trouvent et dont on pourra tirer parti en leur faisant subir une façon ou une transformation quelconques. Ce sera notamment le cas de matériaux provenant d'un bâtiment déclassé, qui peuvent être utilisés dans un bâtiment nouveau. L'article 43 du décret dispense de faire recette de tels matériaux au profit du trésor. Mais en réalité, le décret, si l'on y regarde de près, tout en ayant l'air de prévoir une dérogation à la règle de l'universalité, vise un cas où elle n'a pas à intervenir. Il s'agit, en effet, de matériaux qui sont bien la propriété du service qui va les réemployer et qui ont été acquis régulièrement sur des crédits législatifs antérieurement votés. Leur réemploi ne constitue donc pas une ressource nouvelle, susceptible d'être inscrite dans la comptabilité budgétaire. En réalité, les matériaux qu'on utilise en les transformant, en les amalgamant sont des matériaux qui ont été acquis autrefois; donc il a déjà été fait état de leur valeur dans la comptabilité budgétaire.

Le texte du décret de 1862 autorise les marchés de transformation, non les marchés d'échange

Les marchés de transformation sont donc une pratique absolument légitime dans les termes où les a prévus le texte de l'article 43 du décret de 1862, c'est-à-dire pour reprendre ses termes, qui demandent à être regardés de très près, lorsqu'ils portent sur des matériaux, dont il aura été fait un réemploi dûment justifié pour les

besoins du service même d'où ils proviennent. De fait, pendant plusieurs années, le ministère de la Marine avait utilisé d'une façon tout à fait irrégulière la faculté qu'il prétendait tenir de l'article 43; au lieu de passer des marchés de transformations que prévoyaient et qu'autorisaient à ce moment les lois annuelles du budget entre 1888 et 1893, au lieu d'affecter les objets mêmes appartenant au service à d'autres travaux, pour lesquels on les réemploierait, le ministre de la Marine passait non pas des marchés de transformation mais des marchés d'échange. Il ne disait pas aux fournisseurs, voici du matériel, dont vous allez pouvoir vous servir et dont vous aurez par conséquent à me tenir compte dans vos devis; il disait: voici du matériel que je vous abandonne, vous en ferez ce que vous voudrez, mais vous me fournirez à la place du matériel neuf ou du matériel différent; naturellement vous me défalquerez la valeur du matériel que je vous ai abandonné. Voilà un lot de tôle, que je vous cède, vous me le remplacerez par de l'acier, dont j'ai besoin et vous me défalquerez la valeur du matériel que je vous cède. Cette fois l'infraction à la règle était manifeste et, depuis 1893, la marine a dû renoncer à cette pratique; elle ne passe plus, en général, ni marché d'échange, qui sont évidemment irréguliers, car ils ne répondent pas à la définition de ce qu'autorise le décret, ni même de marchés de transformation proprement dits.

Réalisation des vieux matériaux au profit des services, d'où ils proviennent

D'autre part, il a fallu se préoccuper des inconvénients, que présente la règle de l'universalité budgétaire, interprétée trop étroitement, en ce qui concerne l'utilisation du vieux matériel. Voici un service, qui a des résidus, des matériaux hors d'usage, d'après le règlement, il va être obligé de passer ces rebuts à l'administration des domaines, qui les vendra, qui en fera recette, non pas pour les services d'où ils proviennent, mais au titre du budget. Alors le service étant complètement désintéressé de la question, puisque ce n'est pas pour son compte, puisque ce n'est pas à son profit que ces déchets, seront vendus, les laissera perdre. Aussi la loi de finances du 13 Juillet 1911, dans son article 36 a-t-elle commencé, à propos du budget annexe des poudres, à décider que les produits de vieux matériaux déclassés et devenus inutiles seraient réalisés au profit du budget des poudres et portés en recette à ce budget, et serviraient à augmenter les crédits dont il pourrait disposer. L'administration des Postes bénéficie d'une règle analogue: la loi de finances du 30 Juin 1923, l'autorise à réaliser elle-même la valeur de son vieux matériel et à l'appliquer en

supplément à ses recettes. On peut observer toutefois qu'il s'agit là d'administrations, qui ont un budget annexe distinct du budget général de l'Etat.

D'autre part, en vue d'accroître les ressources des services de la défense nationale, de la guerre et de la marine, on a jugé utile, au cours de ces dernières années, de leur permettre d'appliquer à leurs besoins, jusqu'à concurrence d'un certain chiffre fixé par la loi de finances elle-même, en sus des crédits législatifs, le produit de certaines réalisations de ressources provenant de ces administrations.

On peut en trouver des exemples assez nombreux dans toutes les lois de finances postérieures à la guerre. L'article 7 de la loi du 31 Juillet 1920 - on était au lendemain de la guerre - autorise la cession du matériel provenant des approvisionnements de guerre et décide que les services intéressés pourront augmenter le montant des crédits qui leur sont ouverts au budget, de la valeur des matériaux ainsi réalisés, à charge d'employer ces sommes à la fabrication de matériel de même nature. L'article 72 de la loi de finance du 4 Décembre 1926 dispose que le ministère de la guerre pourra, jusqu'à concurrence de la somme de cinquante millions, accroître ses crédits budgétaires du produit des aliénations de fortifications déclassées d'immeubles réformés, d'approvisionnements hors d'usage, etc.. En ce qui concerne le ministère de la Marine, l'article 68 de la loi de budget de 1935 contient une disposition, faisant suite à celles que l'on trouve dans une série de lois de budget de ces dernières années qui autorise le ministre de la marine, jusqu'à concurrence d'une somme déterminée, à accroître ses crédits du produit de la réalisation des vieilles unités et des matériaux déclassés.

Il est toutefois intéressant et important d'observer que si, en l'espèce, on déroge au principe de la non affectation d'une ressource à une dépense déterminée, puisque ce sont des éléments de la flotte, qui serviront à accroître les crédits de la marine, puisque ce sont des produits du matériel militaire qui viendront enrichir l'administration de la guerre par contre, on respecte, cependant, le principe de l'universalité dans la mesure où il veut que toute dépense et que toute recette soit inscrite au budget, dans la mesure où il veut que toute opération passe par le budget. En effet, toutes les lois concernant le ministère de la guerre et le ministère de la marine auxquelles on vient de faire allusion, portent que les recettes en question seront constatées et employées

suivant les règles du régime des fonds de concours, c'est-à-dire qu'elles seront, en somme, rattachées en ce qui concerne leur emploi, à la comptabilité budgétaire; elles seront portées en recettes au budget et elles viendront grossir les crédits budgétaires, élargir les autorisations de dépenses et leur emploi effectif sera inscrit en dépenses, quand on relatera l'emploi des crédits.

On procédera de la façon très simple indiquée plus haut. Les receveurs des domaines, par exemple, mettront en vente des bâtiments déclassés de la flotte et le montant de l'opération sera porté au compte de trésorerie signalé plus haut, au compte de fonds de concours pour dépenses d'intérêt public; puis, lorsque le ministère de la marine aura besoin d'utiliser ces fonds, un décret de prélèvement interviendra et la somme sera portée en recettes au titre des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public. D'autre part, elle sera portée en dépenses, lorsqu'il sera fait emploi des crédits ouverts pour constructions navales ou pour tels travaux utilisés par le département de la marine, les crédits ayant été augmentés du prélèvement effectué par le décret.

On a jusqu'ici envisagé la règle de l'universalité dans sa lettre; nous allons maintenant l'envisager, non plus strictement dans sa lettre, mais dans son esprit, et l'on verra qu'au cours de ces dernières années principalement, elle a été l'objet d'infractions extrêmement graves, qui ont consisté à soustraire à toute inscription, à toute figuration dans la comptabilité budgétaire des dépenses et des recettes plus ou moins importantes. Elles ont d'ailleurs déterminé tout récemment une réaction marquée.

Nous avons examiné la règle de l'universalité budgétaire, considérée dans sa lettre, et cherché à voir comment elle s'appliquait, d'après les dispositions, qui figurent au décret de 1862 et quelles étaient, soit les infractions qui avaient été commises à son encontre, soit les dérogations qui avaient été apportées par les lois et règlements. Il faut maintenant examiner, non plus leur esprit, et nous allons voir qu'à cet égard, d'assez larges dérogations y ont été introduites, au cours de ces dernières années. Elles ont conduit à des abus tels que l'on constate, à l'heure actuelle, une tendance très nette à revenir dans la mesure du possible, avec les atténuations nécessaires, à l'ancien principe.

La règle de l'universalité budgétaire exige que toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat figurent dans la comptabilité budgétaire, sans aucune

Dérogations à la règle de l'universalité introduites au cours de

ces dernières années

dissimulation, sans aucune omission, sans aucune compensation. Il va de soi que, s'agissant du budget de l'Etat, il ne peut être question que de recettes et de dépenses de l'Etat. Lorsqu'une personne établit ses comptes, elle y inscrit les opérations qui la concernent et non pas les opérations qui concernent son voisin; tout au moins, elle n'y fait mention des opérations qui concernent son voisin que dans la mesure où ces opérations l'intéressent elle-même, c'est-à-dire lorsqu'elle lui a donné ou prêté de l'argent, ou bien, lorsque, au contraire, le voisin lui a donné ou prêté de l'argent. Le voisin est toujours une personne absolument distincte, tandis que la personne de l'Etat et les autres personnes publiques, ne se distinguent souvent les unes des autres que par l'effet de la convention.

Distinction de la personnalité de l'Etat et de celle des collectivités locales.

La création de certaines personnes administratives ne fait sans doute que tenir compte d'une certaine situation de fait, d'une certaine réalité, que l'on se borne à constater. Il n'est pas douteux, par exemple, que le groupe communal constitue naturellement un centre distinct d'intérêts locaux, et cela, tant vis-à-vis des agglomérations voisines, des communes voisines, que de la collectivité nationale. Ainsi la distinction entre la personne Etat et les collectivités locales, qui ne sont pas seulement des communes, mais qui sont aussi les collectivités régionales, plus vastes, départements, cercles, districts, etc. selon l'organisation administrative des différents pays, correspond bien à une réalité naturelle. Il est donc rationnel que, dans la comptabilité de l'Etat, ne figurent pas des opérations concernant les collectivités locales, qui sont des personnalités administratives, des entités administratives différentes de lui.

Encore n'est-il pas sans intérêt de remarquer que chez nous cette distinction entre l'Etat et les collectivités locales, en tant que personnes administratives ne remonte pas très loin dans notre histoire moderne, puisqu'elle ne date guère que de la loi de 1837 sur les Conseils municipaux et de la loi de 1838 sur les Conseils Généraux. Ce sont ces lois, qui ont amorcé l'existence d'un budget communal et d'un budget départemental. Auparavant, les dépenses locales et les recettes locales étaient confondues dans le budget général de l'Etat avec les dépenses et les recettes d'intérêt général, et même longtemps après l'introduction des notions d'autonomie départementale ou communale dans notre droit administratif, on a maintenu une confusion plus ou moins complète et qui ne s'expliquait

plus guère au point de vue rationnel entre les finances locales et les finances de l'Etat: confusion complète jusqu'en 1862 et à partir de 1862 confusion atténuée par la création de ce que l'on a appelé le budget sur ressources spéciales, qui a duré jusqu'en 1892.

Le budget sur ressources spéciales a duré jusqu'en 1892

Le budget créé en 1862 sous le titre de budget sur ressources spéciales, était un budget de l'Etat, un budget en quelque sorte latéral au budget ordinaire, dans lequel on avait compris, sinon toutes les recettes départementales et communales, du moins toutes celles qui étaient perçues pour le compte des collectivités locales par les comptables du Trésor; trésoriers payeurs généraux, receveurs particuliers des finances et percepteurs, ainsi qu'un certain nombre de dépenses, qui étaient payées sur ces recettes. L'idée, qui avait présidé à l'ouverture de ce budget, c'est qu'il n'était pas possible de tenir compte dans le budget général des sommes qui étaient ainsi perçues par les comptables de l'Etat et qui entraient dans les caisses de l'Etat.

D'ailleurs si ces sommes étaient perçues par des comptables de l'Etat et versées dans les caisses de l'Etat, ces comptables et ces caisses les recevaient, non pas pour le compte de l'Etat, mais pour le compte des collectivités auxquelles elles appartaient. En réalité, du moment qu'il n'y avait plus de confusion entre les personnes, Etat, départements, et communes, la solution logique était, non seulement de ne plus confondre les opérations distinctes dans une même comptabilité, et c'est cette confusion à laquelle la création du budget sur ressources spéciales avait voulu mettre fin, mais même de ne pas ouvrir une comptabilité d'Etat, encore que différente de la comptabilité générale, à des opérations qui n'intéressaient plus l'Etat. La solution était donc de supprimer purement et simplement le budget des dépenses sur ressources spéciales, et c'est ce que l'on a fait effectivement en 1892.

Difficulté de la délimitation entre le domaine de l'autonomie locale et le domaine du pouvoir central

Quoiqu'il en soit, la distinction entre la personne administrative Etat et les personnes administratives constituées par les collectivités locales, se justifie par la nature des choses. Mais, même en nous tenant à cet exemple, nous relevons que, souvent, il est assez malaisé de tracer une ligne de séparation bien nette entre le domaine de l'autonomie locale et le domaine du pouvoir central. Souvent, on discute sur le point de savoir si un service déterminé devrait être laissé à la charge des collectivités locales, ou si au

contraire, à raison de l'intérêt général qu'il présente, il ne devrait pas être financé par l'ensemble des contribuables, c'est-à-dire inscrit au budget général de l'Etat.

Raisons diverses qui expliquent la création de personnes administratives distinctes de celle de l'Etat

Si dans un cas où l'on se trouve en présence de personnalités véritablement distinctes les unes des autres, dont la distinction est fondée sur la nature des choses, on discute sur la ligne de séparation entre leurs activités respectives, à plus forte raison dans d'autres cas, la création de personnes administratives distinctes de l'Etat aura-t-elle quelque chose de plus ou moins conventionnel, et arbitraire. Ces créations sont expliquées par des raisons diverses. Dans certains cas, on créera une personne administrative nouvelle, précisément pour lui confier la gestion de services, pour lesquels on veut donner aux particuliers des garanties, qu'ils n'auraient pas ou du moins qu'ils estimaient ne pas avoir au même degré, si ce service était resté entre les mains de l'Etat.

La Caisse des Dépôts et Consignations

Voici un exemple dans le passé. La Caisse des Dépôts et Consignations a été créée en 1816, à côté des services financiers proprement dits de l'Etat, et aujourd'hui, encore que la question ait été autrefois controversée, sa personnalité autonome n'est plus mise en doute. La Caisse des Dépôts a été créée en 1816 précisément parce que l'on ne voulait pas confier à l'administration centrale, représentant directement l'Etat, la garde des sommes déposées ou consignées, que l'on aurait pu craindre de voir accaparer purement et simplement par le Trésor, en cas de difficultés financières.

La Caisse autonome d'Amortissement

Voici maintenant un autre exemple contemporain. La loi du 6 Août 1926 a créé une Caisse autonome d'Amortissement, à laquelle ont été confiés la gestion et l'amortissement des bons de la Défense Nationale en circulation à la date où la loi est intervenue, précisément pour rassurer les porteurs de Bons de la Défense Nationale, pour dissiper toutes les inquiétudes, que pouvait leur inspirer l'état du crédit public. On a voulu affecter à l'amortissement une dotation, dont l'emploi serait confié à une personne distincte de l'Etat, qui disposerait de ressources propres, qui serait plus ou moins maîtresse de sa politique, de sorte que l'on espérait dissiper ainsi, la crainte que les fonds destinés à la réduction de la dette flottante, ne fussent un jour ou l'autre, en cas d'embarras budgétaire, détournés de leur affectation.

La création des universités en 1897.

Dans d'autres circonstances, la création de personnes autonomes s'expliquera, par la tendance, net-

tement manifestée depuis le Second Empire, à la décentralisation, par l'idée qu'il est préférable de laisser à certains services, dont l'individualité est plus ou moins marquée, la propriété de leurs ressources et la liberté de leur gestion. On peut citer comme exemple la création, en tant que personnes autonomes, en 1897, des Universités. On considérait, qu'"il y avait intérêt pour l'enseignement supérieur, à ce que les Universités fussent pourvues de l'autonomie financière, fussent investies du droit de disposer elles-mêmes au mieux de leurs ressources, autorisées à régler elles-mêmes leur budget, et enfin intéressées à la bonne gestion de leur finances parce que leurs excédents leur appartiendraient".

Les Universités ont reçu en dotation propre le produit des droits d'inscription, des droits de travaux pratiques, de conférences, qui sont des ressources propres au budget des Facultés. Les droits d'examen, au contraire, sont une recette d'Etat, qui figure au titre des recettes du budget général de l'Etat. D'autre part, l'Etat, sur son budget a pris à sa charge les dépenses du personnel réglementaire et il fournit une subvention pour le matériel. Les Universités aménagent librement leurs ressources, elles peuvent, sur ces ressources, créer des enseignements nouveaux, fonder par exemple des chaires d'université à côté des chaires d'Etat, développer leurs services, instituer des diplômes d'université tel que le doctorat d'université, tels que les certificats d'assiduité, des cours d'initiation et d'études juridiques, etc... Les universités jouissent donc d'une liberté utile à l'amélioration de l'enseignement, qu'elles n'auraient certainement pas, si leurs ressources étaient confondues avec l'ensemble des ressources budgétaires de l'Etat, soumises tous les ans à la procédure habituelle du vote de son budget."

L'idée directrice est donc que certains services, pourvus d'une dotation financière propre, qu'ils utilisent librement, sûrs de disposer en propre du montant des économies ou des excédents qu'ils pourront réaliser dans leur gestion, sauront perfectionner leurs méthodes de prendre des initiatives heureuses, qui leur seraient interdites s'ils se bornaient simplement, comme les autres services de l'administration centrale, à émarger au budget de l'Etat, c'est-à-dire à disposer du montant des crédits figurant au budget de l'Etat, au titre qui les concerne.

Les établissements publics à caractère industriel ont

Cette idée aura encore plus de poids lorsqu'au lieu d'un service administratif, comme une Université, il s'agira d'un service à caractère industriel. Il est

besoin de l'autonomie financière.

certain et c'est un point sur lequel on aura à revenir que la gestion d'un service industriel, qui doit tendre à régler ses prix de revient et ses prix de vente en fonction les uns des autres, qui doit autant que possible disposer de certaines ressources permanentes, sera plus ou moins paralysé par les règles strictes, par les règles rigides auxquelles est soumise la comptabilité publique et qui remettront en quelque sorte tous les ans, à l'occasion de la discussion et du vote de chaque nouvelle loi de finances, sa vie en question. Comme on l'a signalé, au cours de ces dernières années, les règles de notre comptabilité publique, telles qu'elles ont été consacrées dans le décret de 1862, étaient faites pour l'Etat administrateur et non pour l'Etat industriel et commerçant.

D'autre part, tous les services qui sont ainsi investis de l'autonomie financière, qui sont érigés en personnes administratives distinctes, pourront recevoir des dons et legs, dans certains cas, ils pourront même, lorsque le texte qui les a institués l'a prévu, user de la faculté d'emprunter, faculté plus ou moins nécessaire aux entreprises ou aux services à caractère commercial ou industriel. C'est ainsi, par exemple, que l'administration des P.T.T. comme on le verra plus loin, a le droit d'emprunter pour les dépenses de premier établissement, procédant ainsi de la même façon que procèdent les commerçants et les industriels. De là, au cours de ces dernières années notamment, la multiplication de ces services autonomes, de ces administrations, qui ont été investis de l'autonomie budgétaire.

Exemples de services investis de l'autonomie financière

La liste en est extrêmement longue. On citera simplement à titre d'exemples l'exploitation agricole des écoles nationales d'agriculture, l'Ecole des Mines de Saint-Etienne, les Manufactures de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais, auxquelles on avait donné le droit, sous certaines autorisations et dans certaines limites, d'emprunter pour se procurer des ressources. D'ailleurs pour ces manufactures, ce régime vient d'être supprimé. On peut citer aussi: l'Ecole française de Rome, l'Ecole nationale des Arts Décoratifs, etc.. C'est également le cas des chemins de fer de l'Etat et des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine, dont les décrets du 16 Novembre et 1er Décembre 1926 ont fait des services autonomes, ayant leur budget propre, complètement indépendant des finances de l'Etat. Les décrets-lois du 25 Octobre 1935 viennent à ce sujet d'introduire des modifications assez importantes.

Conséquences de

Comment convient-il d'apprécier ces créations qui

la transformation d'un service rattaché à l'administration générale en service autonome

ont été de plus en plus fréquentes au cours de ces dernières années? A vrai dire, la transition est insensible, des créations qui se justifient aux créations qui ne se justifient pas ou plus exactement qui s'expliquent sans se justifier. La conséquence de cette transformation d'un service quelconque, rattaché jusqu'à là à l'administration générale, au sort commun des services administratifs, en service autonome, ayant ses finances propres, c'est que ses dépenses et ses recettes ne figureront plus, cela va de soi, au budget de l'Etat, ou tout au moins n'y figureront plus que dans la mesure, pour reprendre l'exemple théorique cité plus haut, où elles intéressent le budget de l'Etat lui-même, c'est-à-dire dans la mesure où le service en question fournit une contribution, verse une subvention au budget de l'Etat, ou bien encore, dans le cas infiniment plus fréquent, dans la mesure où il recevra du budget de l'Etat une subvention.

Conséquences de la multiplication excessives des services autonomes.

Si on multiplie d'une façon excessive ces créations de services autonomes, on arrive à vider le budget de l'Etat d'une partie de son contenu, en éliminant pour des raisons qui peuvent s'expliquer théoriquement, mais qui pratiquement ne se justifient pas, des recettes plus ou moins considérables, et des dépenses également plus ou moins considérables, qui, normalement et raisonnablement, devraient y être inscrites.

Soit, par exemple, les finances des chemins de fer de l'Etat, qui dans le régime du décret de 1926 disparaissent complètement de la comptabilité de l'Etat alors que pourtant elles affectent la situation de l'Etat lui-même. D'autre part, si l'on veut chercher à reconnaître le chiffre des impôts, à l'heure actuelle, on pourrait penser qu'il suffira d'ouvrir le budget de l'Etat ou de feuilleter les comptes budgétaires et de faire le total de tous les produits prévus comme devant provenir de l'application des lois fiscales; ce serait là une erreur grave, parce que la loi de 1926, sur la Caisse autonome d'Amortissement lui a affecté, à titre de dotation propre, notamment le produit des droits de succession et de la taxe à la première mutation, le produit du monopole des tabacs, auquel vient d'être joint, en vertu d'un décret-loi de 1935, le produit du monopole des allumettes; soit une somme de cinq, six ou sept milliards d'impôts, suivant que l'année est bonne ou mauvaise, dont il n'est pas fait état dans le budget général. Si l'on veut rechercher dans le budget général de l'Etat ce que fournissent les monopoles, on n'y trouvera à peu près rien, parce que les deux seuls qui rapportent véritablement,

le monopole des tabacs et celui des allumettes sont maintenant transférés au budget de la Caisse autonome d'Amortissement.

Même inconvénient, du côté des dépenses. Sans parler spécialement des dépenses facultatives d'amortissement, qui avaient été mises dès le début au compte de la Caisse d'Amortissement, on pouvait dire qu'après tout c'était une dépense facultative ; une dépense supplémentaire, dont l'Etat n'était pas spécialement tenu de se charger ; mais depuis 1932, la Caisse d'Amortissement a accepté, outre les amortissements facultatifs, auxquels elle procède à l'aide des ressources de sa dotation, de prendre également à sa charge une partie des amortissements contractuels, qui figuraient jusque là au budget ; et en 1935, la charge qu'elle a assumée de ce chef a été étendue à certains autres amortissements obligatoires, qui avaient continué depuis 1932 à figurer au budget ; et c'est précisément pour lui permettre de faire face plus facilement à ces nouvelles obligations qu'on lui a transféré le produit du monopole des allumettes ; on lui a transféré l'amortissement contractuel, par exemple le remboursement des séries sorties de rentes amortissables, ou bien, la partie correspondant au remboursement du capital de certaines annuités, qui sont à la charge du Trésor. Ces amortissements, qui étaient prévus, étaient bien des dépenses obligatoires, auxquelles l'Etat ne pouvait pas se soustraire, de telle sorte que c'est par un artifice qu'on les a fait sortir du budget pour les faire supporter par la Caisse autonome. En réalité, on a soulagé le budget de l'Etat d'une partie de ses charges d'amortissement, charges qui avaient pour lui un caractère obligatoire, en les faisant passer au compte de la dotation autonome ; celle-ci se trouve naturellement diminuée d'autant, en ce qui concerne les possibilités d'autres amortissements facultatifs, auxquels la caisse autonome avait précisément pour mission de procéder.

En tout cas, si dans certaines circonstances l'institution de services autonomes s'explique, il en est d'autres auxquels l'intérêt de la bonne administration des finances publiques apparaît passablement étrange. Les services qui demandent à être pourvus de l'autonomie financière, poursuivent en réalité deux buts. D'abord, l'attribution d'une dotation qui, du fait qu'elle leur est affectée par l'acte qui les crée, leur appartient à titre durable, sans être exposée à cette révision des crédits budgétaires, à laquelle il peut être procédé chaque année d'autant plus sévèrement

Buts poursuivis par les services qui demandent l'autonomie financière

que la situation financière apparaîtra plus critique. Il est évidemment intéressant pour un service de savoir qu'il a ses ressources à lui, que ses ressources lui sont assurées définitivement, qu'il n'a pas à les solliciter chaque année au Parlement, et qu'il n'est pas exposé à la crainte, au cas où le budget sera difficile à boucler, de voir réduire le crédit.

En second lieu, c'est de profiter d'une liberté de gestion plus ou moins complète, d'échapper au contrôle parlementaire, non pas toujours dans l'intérêt de l'amélioration du service, mais dans le désir de pouvoir faire ce que l'on veut. En effet, les budgets de la plupart de ces services autonomes ont échappé jusqu'ici au contrôle du ministre des finances et ont échappé également au contrôle du Parlement, qui vote le budget de l'Etat, mais qui ne vote pas le budget de tous ces services distincts de la personnalité de l'Etat. Certains de ces budgets étaient contrôlés par le Ministre du département, auquel le service était rattaché, c'est-à-dire par un ministre qui n'a pas, comme le ministre des finances, le souci et la préoccupation presque exclusive de l'économie. Leur personnel n'était pas sous les ordres du ministre des finances, qui éprouvait une difficulté particulière à exercer son contrôle sur les pièces de dépenses. Le Parlement était amené à prendre connaissance de la situation financière de ces services, d'abord lorsqu'ils demandaient des subventions. La Chambre et la Commission des Finances de la Chambre avaient alors évidemment à examiner leurs demandes. L'article 39 de la loi du 29 Juin 1918 avait également exigé qu'à l'appui de chaque budget, le ministre des finances communiquât le relevé des dépenses et recettes effectuées au cours du dernier exercice clos par les établissements publics, pourvus de l'autonomie financière et recevant des subventions de l'Etat. Ultérieurement, un décret du 7 Janvier 1920 a donné l'énumération des établissements publics rentrant dans cette catégorie; mais la liste du décret de 1920, d'une part, était incomplète, et d'autre part, certains offices, qui ont été créés postérieurement à 1920, ont échappé à la règle.

Inconvénients de la multiplication des services autonomes.

Au cours de ces dernières années, on a dû se rendre compte que la tendance, qui s'était fait jour de multiplier les services autonomes, sous la dénomination habituelle d'offices, présentait beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages et que, si l'on pouvait faire une exception pour certains services à caractère industriel, qui sont, en effet, générés par les règles de la comptabilité publique, la constitution de certains

services à caractère administratif en offices, pourvus d'un budget indépendant, avait été une cause de désordre dans les finances et surtout une cause de gaspillage. La gestion des services affranchis du contrôle du Parlement et de l'autorité du ministre des finances a provoqué des abus regrettables, qui ont été relevés à plusieurs reprises par la Cour des Comptes dans ses rapports annuels. La Cour, par exemple, a dénoncé l'augmentation des frais généraux de matériel ou de personnel, imputables aux offices. Ainsi pour l'Office national du Commerce extérieur, il achète en 1920, pour s'installer, un immeuble à la Société de Penarroya pour 2.500.000 frs, alors que cette société avait payé le même immeuble, l'année précédente, 1.300.000 frs.

La Cour des Comptes relève également des dépenses irrégulières pour le personnel; le cadre du personnel scientifique et technique de l'Office des pêches maritimes n'a pas été prévu par le texte constitutif de cet organisme, de sorte qu'on en a profité pour procéder librement à la création d'un personnel surabondant: directeurs, chargés de missions, attachés scientifiques sans parler d'innombrables équipes de dactylographes. Tout ce personnel, la Cour des Comptes le signale, a été créé sans décret contresigné par le ministre des finances. Cependant, l'article 55 de la loi du 25 Février 1920, que la loi du 29 Juin 1918 avait déclaré applicable aux établissements publics pourvus de l'autonomie financière, exige un décret du ministre des finances pour la validité de toutes les mesures, qui augmentent le nombre des fonctions rémunérées sur le budget de l'Etat.

Certains traitements - et ce sont toujours des citations empruntées aux rapports annuels de la Cour des Comptes - payés par les offices sont hors de proportion avec les services fournis par les titulaires. En 1924-1925, l'agent comptable de l'Office National des Pupilles de la Nation touchait près de 20.000 frs alors que son rôle était, sinon uniquement, tout au moins principalement, d'encaisser la subvention de l'Etat, de toucher quelques arrérages de rentes et de verser le tout à la Caisse centrale du Trésor Public, rue de Rivoli au ministère des Finances. Aussi, la plupart du temps, comme le faisait ressortir la Cour des Comptes, le coût du service, a augmenté lorsque ce service a été détaché de l'administration centrale d'un ministère pour être érigé en office. Ainsi, quand on a créé un service d'inspection à l'Office national du crédit agricole, le nombre des inspecteurs des associations agricoles et des institutions de crédit agri-

cole a été réduit de cinq unités au Ministère de l'Agriculture, mais tandis que la réduction opérée au ministère de l'Agriculture atteignait le chiffre de 61.000 frs, le service, qu'on venait d'ériger en office, coûtait à la même date 148.000 frs de plus.

Enfin, la Cour des Comptes signale des indemnités abusives et la collusion qui s'établit fréquemment entre les administrations centrales et les offices qui leur sont rattachés, pour faire passer à la charge de l'office et d'imputer sur sa dotation des dépenses qui, en réalité, devraient être supportées par l'administration elle-même. Celle-ci arrive ainsi, contrairement à la règle de l'universalité budgétaire, à augmenter par des ressources indirectes les crédits qui lui sont alloués. Elle les augmente de la façon suivante: au moyen de ses crédits, le service ne fait pas face à toutes les dépenses pour lesquelles ils avaient été accordés, il passe une partie de ces dépenses à un autre organisme, qui, en l'espèce, est l'office constitué à côté de lui. C'est entre l'administration centrale et l'Office un échange de bons procédés.

Après avoir indiqué les inconvénients graves, que l'on peut justement reprocher à cette multiplication des offices dans la période contemporaine, il convient cependant, si l'on veut se faire une opinion objective, impartiale, de mettre en garde contre certaines exagérations, car après avoir exalté le système de l'autonomie budgétaire on a, en ces derniers temps, porté contre le principe des offices une condamnation absolue qui, dans certains cas, pêche par excès de sévérité. Le mal qui a été considérable, qui a été indéniable, n'était cependant pas tel qu'on l'a dit dans certains cas.

D'abord, il est très difficile d'établir la liste exacte de ce que l'on a appelé les offices, parce que ce mot, qui était à la mode, a été employé souvent de façon abusive. C'est ainsi que dans l'Université on emploie très souvent le mot: Institut d'Université, Institut des Hautes Etudes internationales, pour désigner parfois des enseignements ou des groupes d'enseignement, qui n'ont pas, à vrai dire, le caractère d'un institut d'université, au sens administratif du mot. De même, on a donné le titre d'office à des services qui, en réalité, n'ont nullement les caractères qui appartiennent à ce genre d'organisme. En sens inverse, il existe des établissements publics, qui présentent les caractères d'un véritable office sans porter le titre. Enfin, parmi les établissements, qui portent officiellement le titre d'office et qui leur

Difficulté
d'établir la
liste exacte
des offices

sont assimilables, il convient d'introduire des distinctions, distinctions qu'on a eu soin de faire un peu plus haut, en ne confondant pas la création de services autonomes, qui pouvait se justifier, avec celle qui ne s'explique que par le désir d'échapper à des contrôles utiles.

Il convient évidemment de faire une place à part à la Caisse autonome d'Amortissement, aux chemins de fer de l'Etat, aux chemins de fer d'Alsace et de Lorraine; on peut également considérer comme justifiée l'autonomie accordée par différentes lois récentes à certaines offices industriels. Il n'en reste pas moins que, pour ne pas présenter le caractère d'extrême gravité, sur lequel on a insisté souvent dans ces dernières années, les gaspillages, que provoque une gestion sans contrôle, sont beaucoup trop importants pour que l'on n'ait pas dû se préoccuper d'y porter remède. La question, au cours de ces derniers temps, ne pouvait manquer d'attirer l'attention du Parlement, surtout à l'heure où commençaient à se manifester des difficultés budgétaires. Dès 1930, la question était portée à la tribune du Sénat et à partir de 1930, un certain nombre de dispositions diverses, qui semblent avoir trouvé leur couronnement dans le décret-loi du 25 Octobre 1935, sont intervenues d'abord pour réduire le nombre des offices, en en supprimant plusieurs considérés comme inutiles ou parasites; en second lieu, pour donner aux offices, qu'on laissait subsister, des règles de comptabilité, de gestion, et des mesures de contrôle destinées à parer aux abus.

Au cours de ces dernières années surtout à partir du moment où commencèrent à apparaître les difficultés budgétaires, la question des offices ne pouvait manquer d'attirer l'attention du Parlement. Dès 1930, M. Caillaux, à la tribune du Sénat réclamait l'organisation immédiate d'un contrôle des Offices, le gouvernement se déclarait d'accord et prenait l'engagement de déposer un projet dès la rentrée suivante. Cet engagement étant resté lettre morte, M. de Lasteyrie à la séance du 27 Décembre 1932 de la Chambre des députés, après d'ailleurs le groupe socialiste en 1931 déposait une proposition de résolution invitant le gouvernement à élaborer les mesures législatives et réglementaires indispensables à la réorganisation financière des offices. Cette proposition de résolution insistait sur la nécessité de soumettre les budgets de tous les offices à l'approbation préalable, soit du ministre des finances, soit même du parlement. Celle-ci devant être à tout le moins exigée pour

tous les Offices dont le budget dépasserait le montant de cinq millions; l'exécution de tous les budgets des services autonomes devrait également être soumis au contrôle administratif du contrôleur des dépenses engagées et au contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes.

Il a fallu que la crise financière et économique passât à l'état aigu pour que le législateur se décidât enfin à prendre les mesures nécessaires. Ces mesures ont fait l'objet de deux séries de dispositions, qui se complètent les unes les autres, les unes sont contenues dans la loi du 28 Février 1933 dans la loi du 28 Février 1934, dans la loi du 24 Décembre 1934, et enfin dans le décret du 15 Décembre 1934 qui fournit un règlement type de comptabilité applicable à tous les établissements industriels de l'Etat investis de l'autonomie financière, les autres dispositions sont contenues dans une série de décrets-lois sur les offices, qui portent pour la plupart la date du 25 Octobre 1935. Ce sont ces deux séries de dispositions dont nous allons maintenant prendre connaissance. Leur objet est d'ailleurs le même, il est double, d'une part réduire par voie de suppression ou de compression le nombre des offices existants, ne laisser subsister que ceux dont l'existence présente une utilité manifeste; d'autre part, pour les offices que l'on laisse subsister, organiser un contrôle propre à éviter les abus.

La loi de finances du 28 Février 1933 dont les articles 78 à 81 sont consacrés aux offices, institue une commission chargée de la réforme générale des offices. C'est des travaux de cette commission que sont sorties toutes les mesures que nous aurons à analyser sommairement. La commission a surtout un caractère parlementaire, puisqu'elle comprend sous l'autorité du président du Conseil un représentant des deux Commissions des finances de la Chambre et du Sénat, et de chacune des commissions des comptes définitifs. Y figurent également des fonctionnaires, dont deux délégués du ministre du budget auxquels s'adjoint un délégué du ministre, dont relève chacun des établissements considérés. Deux membres de la commission des économies siègent également à cette commission des Offices de façon à établir la liaison entre les deux organismes.

Un décret du 29 Mars 1933 est venu procéder aux nominations prévues.

Attributions

de la Commission

L'article 78 définit les attributions de cette

commission en termes extrêmement larges. Le législa-

teur a voulu tenir compte du fait qu'il fallait considérer tous les cas d'espèce, que l'existence de certains services autonomes pouvait être justifiée tandis que d'autres, au contraire, pouvaient être supprimés. La commission examinera les statuts, les comptes des différents Offices des établissements autonomes, dépendant de l'Etat de façon à les incorporer dans les services des Ministères ou bien, si elle les laisse subsister, de façon à prescrire toutes les modifications suggérées par l'expérience et imposées par la nécessité des économies ou le souci de la clarté. Le rôle de la commission est donc très élastique; elle a qualité pour proposer soit la suppression, soit la réforme des organismes en question. Initialement, elle devait disposer d'un délai de trois mois, délai que l'article 116 de la loi du 31 Mai 1933 prolongea jusqu'au terme de l'année et que l'article 12 de la loi du 23 Décembre 1933 prorogea beaucoup plus judicieusement jusqu'au moment où la commission aurait fini ses travaux.

La commission d'ailleurs n'a pas pouvoir de décision, elle formule des propositions, qui sont soumises au ministre intéressé et au ministre des Finances. Ceux-ci, aux termes de l'article 12 de la loi du 23 Décembre 1933, ont le pouvoir de prononcer par simple décret, nonobstant toute disposition législative contraire, les suppressions, transformations d'établissements, jugées nécessaires ainsi que toutes les mesures d'exécution.

Le texte de la loi du 28 Février 1933 donnait simplement au ministre le pouvoir de provoquer les mesures législatives indispensables à la réalisation de la réforme proposée. Désormais, depuis la loi du 23 Décembre 1934 le pouvoir exécutif peut procéder souverainement, il suffit d'un décret contre signé par le ministre des finances, et le ministre au département duquel se rattache l'établissement en cause.

Le contrôle des offices a donné lieu, de son côté à différentes mesures prises à la suite des suggestions données par la commission. Tout d'abord, l'article 78 de la loi du 28 Février 1933, qui instituait la commission, lui avait prescrit d'étudier sous quelle forme et dans quelle condition les budgets des offices seraient soumis à l'approbation des Chambres, d'autre part, les articles 79 et 80 contenaient déjà deux mesures essentielles. En vertu de ces textes, le budget de tous les offices doit être désormais soumis à l'approbation du ministre des finances, du ministre

Mesures prises pour assurer le contrôle des Offices

du budget, alors qu'auparavant la connaissance de certains budgets lui échappait totalement. L'exécution de ces budgets sera soumise au contrôle des dépenses engagées, ce contrôle pouvant être confié d'ailleurs au contrôleur financier, qui existe près de l'établissement, au cas où il a été institué un contrôleur financier près de l'Office.

Les comptes des offices devront être approuvés par les Chambres dans un délai, que la loi du 28 Février 1934, modifiant la loi de même date de l'année précédente, a fixé à l'année qui suit celle de l'exercice à laquelle se rapporte le compte.

Enfin l'article 27 de la loi du 24 Décembre 1934 tranche définitivement la question de l'autorisation budgétaire. Cette autorisation budgétaire, que pratiquement, il est difficile de demander aux Chambres comme on l'avait d'abord prévu, sera attribuée au ministre intéressé et au ministre des finances. Toutefois les Chambres devront avoir connaissance des prévisions détaillées de recettes et de dépenses des offices, qui seront publiées en annexe au projet de budget.

Dispositions
prises pour met-
tre de l'ordre
dans la gestion
des Offices

Relevons rapidement quelques dispositions, intervenus à la suite de cet effort, pour mettre un peu d'ordre dans la gestion des Offices. On peut signaler d'abord, le décret du 27 Janvier 1934, qui a renforcé le contrôle et la tutelle du ministre des finances et du ministre de la marine marchande sur l'office scientifique et technique des pêches maritimes; ensuite l'article 4 de la loi du 31 Mai 1933, qui impose à l'Office national des combustibles liquides - c'est un office non de caractère industriel, mais de caractère administratif, destiné à rassembler la documentation nécessaire et à faire les recherches propres, à faciliter le ravitaillement du pays en combustibles liquides, l'obligation de verser au budget de l'Etat une redevance, évaluée à 1,25 % du montant des recouvrements que les agents de l'Etat opèrent pour son compte. Ces recouvrements consistent en une taxe de dix francs par tonne de pétrole importée qui constitue la ressource essentielle de cet établissement. Du moment que l'Etat prête le concours de ses fonctionnaires pour percevoir la taxe, il est équitable que l'Office indemnise l'Etat des dépenses effectuées pour le recouvrement et y participe par une redevance proportionnelle.

Suppressions
ou fusions d'
Offices

D'autre part, des lois ou des décrets ont procédé à des suppressions à des fusions d'offices. Telle la loi du 11 Mai 1933, qui a fondu ensemble l'Office national des combattants et l'Office National des Mutilés et

Réformés de la guerre . Un office unique les a remplacés, qui prend la dénomination d'Office National des Mutilés, combattants et victimes de la guerre. En vertu d'un décret du 19 Avril 1934, cet office a absorbé à son tour l'Office National des Pupilles de la Nation . Trois organismes se sont ainsi trouvés remplacés par un seul d'où économie notable.

D'autre part, la loi du 28 Février 1934 a supprimé sur l'avis unanime de la commission des offices, l'office National du Commerce extérieur, dont les services ont été rattachés aux différentes directions du ministère du Commerce. Par ailleurs, un décret du 4 Avril 1934 supprime en tant qu'établissement doté de la personnalité et de l'autonomie financière un certain nombre d'établissements que voici: l'Office de législation étrangère et de droit international qui fonctionnait à la chancellerie, l'Office national des prêts d'honneur, l'Office national d'hygiène sociale, l'institut d'hydrologie et de climatologie, l'institut des recherches agronomiques, l'agence générale des colonies. D'autres dispositions ont porté sur la suppression en tant qu'offices autonomes des manufactures nationales des Gobelins et de Beauvais, de la caisse nationale des lettres et de l'Office national du tourisme, condamnés à cause des mauvais souvenirs laissés. Il importe d'ailleurs de remarquer que ces suppressions n'impliquent pas, en général, que les services auxquels elles s'appliquent disparaissent, elles signifient simplement que le service sera désormais rattaché à une administration régulière.

D'autre part, la réforme tendait, non seulement à réduire le nombre des offices, mais encore à instituer un certain nombre de règles de contrôle , applicables seulement à ceux dont le rôle était maintenu, de façon à rendre les abus impossibles. Telle a été particulièrement l'objet du décret du 15 Décembre 1934 concernant le régime de la comptabilité des établissements industriels et commerciaux de l'Etat. Déjà un certain nombre d'établissements industriels ou commerciaux , dépendant de l'Etat, avaient un régime particulier, résultant de lois ou de règlements divers; il y a, par exemple, un régime particulier pour le service des poudres, pour l'administration des postes, télégraphes et téléphones. Pour d'autres services, des comptes spéciaux avaient été ouverts; par exemple, au service des alcools, qui vient d'être transformé en une régie commerciale autonome; Le nouveau régime institué par le décret du 15 Décembre 1934 s'applique à tous les établissements industriels et commerciaux

Règles de contrôle applicables aux offices

de l'Etat, dotés de l'autonomie financière, qui n'étaient jusqu'ici soumis à aucune règle particulière, c'est-à-dire à tous les offices qui s'administraient suivant des règles plus ou moins mal définies et qui variaient de l'un à l'autre.

Aux termes du décret du 15 Décembre 1934, issu La comptabilité des travaux de la commission des offices, la comptabilité générale des établissements industriels et commerciaux de l'Etat, autres que ceux qui sont soumis à des règles propres, doit être tenue dans les formes commerciales ; on y trouvera donc des inventaires, des balances mensuelles, un bilan annuel, de telle façon que puisse apparaître clairement la situation financière de l'entreprise. Chacun de ces établissements doit avoir un budget, comportant la séparation entre les opérations d'exploitation et les opérations de premier établissement. Ce budget est préparé par le directeur de l'établissement, voté par le conseil d'administration, approuvé par le ministre intéressé et par le ministre des finances, qui doivent en être saisis au plus tard deux mois avant l'ouverture de l'exercice. Si, d'ailleurs, le budget n'est pas encore approuvé lors de l'ouverture de l'exercice, ce projet sera provisoirement exécutoire. Il y a là une disposition analogue à une autre disposition, qui avait été prise et que l'on a abrogée, en ce qui concerne le budget des chemins de fer de l'Etat. Le budget pourra comporter un crédit pour dépenses imprévues, ce qui donnera plus de souplesse à l'exploitation et permettra d'éviter l'ouverture de crédits additionnels en cours d'année.

Quant à l'exercice, il est clos à l'expiration d'une période de douze mois, un compte d'ordre débiteur et un compte d'ordre créditeur étant ouvert pour suivre les opérations de régularisation, d'ajurement des recettes et des dépenses afférentes à chaque gestion. En somme, c'est le système de la gestion dans la comptabilité de ces établissements industriels ou commerciaux, qui est substitué à celui de l'exercice.

Le régime prévoit pour assurer le fonctionnement de ces services trois personnages essentiels: le directeur ou le principal administrateur, le chef de la comptabilité générale et le contrôleur financier. C'est le conseil d'administration, qui est chargé de la gestion des affaires de l'entreprise, c'est le directeur, qui est son agent d'exécution, et qui est l'ordonnateur, il tient une comptabilité d'engagement des dépenses, de l'émission des titres de recettes et des ordres de paiement, qu'il transmet à la comptabilité générale.

Substitution de la gestion à l'exercice

Les trois personnages essentiels pour la gestion des Offices.

Le directeur

Le chef de la comptabilité

Quant au chef de la comptabilité générale, il est, d'une part, teneur de livres, il tient les écritures générales, et d'autre part, il est caissier. Si d'ailleurs il tient la comptabilité sous l'autorité du directeur, il tient la caisse sous sa responsabilité propre. Comme caissier, il doit être amené à refuser les paiements qu'il considère comme irréguliers, sauf le droit de réquisition du directeur (article 12 du décret du 15 Décembre 1934).

L'Agent chargé du Contrôle financier

Enfin le ministre des finances est représenté près de chaque établissement par un agent, chargé du contrôle financier. Le contrôleur financier est chargé du contrôle des dépenses engagées, il assiste aux réunions du conseil d'administration et consigne ses observations dans un rapport qu'il adresse, d'une part, au conseil d'administration lui-même, et d'autre part, au ministre des finances et au ministre intéressé.

Le contrôle de la Cour des Comptes

Le chef de la comptabilité présente à la Cour des Comptes les comptes de gestion, de dépenses et de recettes, ainsi qu'une copie du compte des profits et pertes, et du bilan; de façon à permettre à la Cour de suivre l'exécution du budget et de rapprocher la balance générale des pièces justificatives. Le conseil d'administration établit d'autre part, un rapport annuel, qui est adressé avec le rapport du contrôleur financier également à la Cour des Comptes. La Cour des Comptes atteste par une déclaration annuelle la conformité de la balance générale avec le bilan; en d'autres termes, la sincérité du bilan. D'autre part, elle rend des arrêts dans les conditions habituelles sur les comptes du chef de la comptabilité. Enfin, dans un rapport au président de la République, elle signale les observations d'ordre général, auxquelles a donné lieu de sa part l'examen des comptes.

Dans les douze mois, qui suivent la clôture de l'exercice, un arrêté pris par le ministre intéressé et par le ministre des finances statue sur l'approbation des comptes, arrête définitivement le bilan, détermine l'affectation des bénéfices et dans le même délai à titre de renseignement, bilan, compte de profits et pertes, déclaration de conformité de la Cour des Comptes, et s'il y a lieu, état de répartition des bénéfices sont transmis au parlement, afin de porter à sa connaissance la situation des différents établissements industriels et commerciaux de l'Etat.

Toutes ces mesures ont été complétées, modifiées sur quelques points de détail par une série de décrets-lois, la plupart en date du 25 Octobre 1935. Le rapport, qui précède cette série de décrets-lois confirme l'ob-

bservation faite plus haut, qu'il ne faut pas englober dans la même condamnation tous les offices. Le rapporteur général du budget de 1935 évaluait à 14 milliards et demi l'ensemble des budgets de services autonomes; de cette somme, il faut évidemment soustraire les crédits intéressant des organismes dont l'existence ne soulève pas d'objection fondamentale, comme la Caisse d'amortissement, comme les mines domaniales de la Sarre ou comme les mines de fer de l'Etat ou les chemins de fer d'Alsace et de Lorraine, de telle sorte que le volume des dépenses des offices proprement dits, de ceux qui sont susceptibles d'encourir des critiques justifiées ne dépasse pas sensiblement 1600 millions. Evidemment, c'est déjà trop que de laisser plus d'un milliard et demi de francs exposés au gaspillage. Le rapporteur souligne avec raison l'inconvénient grave, que présente cette multiplicité des offices, qui constituent, suivant sa très juste expression, un véritable démembrément du budget de l'Etat.

Sans vouloir entrer dans le détail de toutes les mesures contenues dans ces différents textes, il suffira d'analyser rapidement les deux ordres de dispositions qu'ils comportent et qui correspondent à la double préoccupation signalée plus haut: effort pour réduire le nombre des offices, et effort pour renforcer le contrôle de ceux dont le maintien a paru justifié. Les décrets poursuivent l'œuvre de suppression énumérée plus haut, et d'autre part, ils réforment un certain nombre des offices, dont la persistance a été admise, de façon à mettre fin à certains abus et à réaliser certaines économies. C'est ainsi, par exemple, qu'un décret en date du 30 Octobre 1935 supprime une partie du personnel de l'Office des biens et intérêts privés et se préoccupe de mettre fin à certains abus, auxquels pouvait prêter l'allocation des indemnités de missions ou de frais de séjour, pour lesquels sont édictés des tarifs plus rigoureux. La caisse des recherches scientifiques et la caisse nationale des sciences sont fusionnées en une caisse unique, dite caisse nationale de la recherche scientifique, ce qui permettra de réaliser certaines économies de gestion. L'Office national des recherches scientifiques et industrielles et des inventions est placé sous un contrôle rigoureux du ministre de l'éducation nationale.

De même le contrôle est renforcé, la gestion rendue plus stricte, en ce qui concerne l'office des combustibles liquides, en ce qui concerne également la manufacture de Sèvres, qui subsiste en tant qu'établissement

sement autonome, tandis que cessent d'exister sous cette forme la manufacture des Gobelins et celle de Beauvais. De même, des dispositions de contrôle assez rigoureuses sont prises en ce qui concerne les ports autonomes existant dans certaines villes maritimes, qui sont plus ou moins directement gérés par les Chambres de commerce.

Renforcement du contrôle

En ce qui concerne le contrôle, il y a lieu de signaler un décret du 25 Octobre 1935 qui complète les dispositions de l'article 79 de la loi du 28 Février 1933. L'article 79 de la loi du 29 Février 1933 avait édicté que tous les budgets seraient soumis à l'approbation du ministre des finances, mais la forme, les modalités de contrôle n'étaient pas été réglées d'une manière précise, tantôt c'était un contrôleur financier spécial, qui exerçait cette mission, tantôt au contraire, c'était le contrôleur des dépenses engagées du ministère auquel ressortissait l'établissement, qui en remplissait la fonction. Un besoin de coordination et d'adaptation se faisait sentir, d'autant plus que les contrôleurs des dépenses engagées disposaient de pouvoirs trop rigides, trop sévères à certains points de vue, trop étroits à d'autres, pour exercer utilement ce rôle de contrôleur financier qu'on leur attribuait.

Les contrôleurs financiers

En conséquence, le décret du 25 Octobre 1935 décide que, dans chaque établissement autonome, sera institué un contrôleur financier, placé sous l'autorité du ministre des finances. Ces contrôleurs ne seront pas des agents, dont la vérification se limite étroitement, comme celle des contrôleurs des dépenses engagées à la régularité des opérations de passation de dépenses, leur compétence sera extrêmement large, puisqu'elle s'étendra à toutes les opérations susceptibles d'avoir une répercussion financière directe ou indirecte. Un même contrôleur pourra d'ailleurs contrôler plusieurs Offices; dans la pratique, on s'arrangera pour que le même fonctionnaire contrôle des offices plus ou moins connexes, remplissant des fonctions de même nature ou concourant au même but. Ces contrôleurs seront nommés par décret, pris sous le contre seing du ministre des finances; ils seront choisis exclusivement parmi les membres de la Cour des Comptes, de l'inspection des finances, de l'administration centrale des finances, de certains corps de contrôle ou d'inspection des autres ministères. Le nombre en a été limité, pour des raisons d'économie, il sera de dix au maximum; les dépenses seront couvertes par une contribution qui sera demandée aux établissements contrôlés et dont les quotités seront fixées par des textes ulté-

rieurs.

La production des comptes et l'approbation des budgets des offices

Un autre décret de la même date est également important, en ce sens, que lui aussi complète les dispositions de la loi de 1933, mais cette fois en ce qui concerne la production des comptes des offices. L'article 79 de la loi de 1933 a réglé la façon dont devait intervenir l'approbation des budgets des offices. L'approbation des budgets présente un intérêt indiscutable et plus intéressant encore est le contrôle des comptes, qui relatent les résultats de la mise en vigueur de l'exécution de ces budgets. Le budget n'est, après tout, qu'un devis, qu'un plan d'administration; ce qui importe essentiellement c'est d'en suivre l'application, et pour cela, il est nécessaire que l'administration tienne une comptabilité régulière, communique ses résultats au ministre des finances et établisse des comptes également réguliers, qui devront être soumis au ministre et au parlement lui-même.

Aussi, en vertu de cet autre décret d'Octobre 1935, les établissements autonomes, les offices autonomes sont-ils obligés de tenir une comptabilité, soumise aux règles générales de la comptabilité publique, aux règles générales imposées aux comptables publics, dit le texte. Le ministre des finances a compétence pour déterminer les modalités de cette comptabilité, c'est la direction de la comptabilité, qui donne des instructions à cet égard et doit recevoir au moins mensuellement notification des résultats comptables de ces organismes. Les comptes administratifs, les bilans, sont arrêtés de concert par le ministre des finances et par le ministre intéressé, et ils sont soumis à l'approbation du parlement. Ce qui satisfait aux dispositions de l'article 80 de la loi du 28 Février 1933, qui avait prévu l'approbation parlementaire des comptes. En outre, à partir de l'exercice 1936 le compte général de l'administration des finances comprendra, dans une section spéciale, la description des opérations des offices autonomes et l'indication de leurs résultats financiers.

Extension des mesures de contrôle des offices aux sociétés qui font appel au concours financier de l'Etat.

Etat.

Ce qu'il y a d'intéressant à signaler c'est que ces mesures de contrôle ne sont pas restées limitées aux offices autonomes proprement dits. Par une heureuse extension, un décret, en date du 30 Octobre 1935, les a appliquées aux sociétés qui ont fait appel au concours financier de l'Etat, c'est-à-dire à des sociétés, qui ne sont pas des personnes publiques mais qui ont obtenu de l'Etat, soit des prêts, soit des avances, soit des garanties d'intérêt, soit encore des apports en capital. Cette participation de l'Etat, par fourniture d'apport

en capital, tend d'ailleurs à se développer actuellement, c'est cette forme nouvelle d'entreprise, que l'on désigne sous le nom habituel d'entreprise d'économie mixte.

Le décret du 30 Octobre 1935 décide donc que le contrôle de l'Etat s'appliquera désormais, à toutes les sociétés, syndicats, associations ou entreprises de toute nature qui, de la façon indiquée plus haut, font appel au concours financier de l'Etat. Pourront même, d'une façon plus large, être soumis, si le ministre des finances et le ministre intéressé le jugent désirable, -ici c'est une simple faculté, qui est donnée aux pouvoirs publics, non une obligation qui leur est imposée, comme à l'égard des sociétés visées plus haut- au contrôle les sociétés, syndicats, associations et entreprises de toute nature qui bénéficient ou bénéficieront de subventions de l'Etat ou de tout autre avantage d'ordre financier du chef de l'Etat, dit le décret, dont les rédacteurs n'ont sans doute pas eu le temps de polir leur texte.

Il y a là une disposition, dont il convient de signaler l'utilité, parce qu'il arrive assez souvent que l'Etat donne à des sociétés privées, sociétés de bienfaisance, sociétés d'assistance quelconques, certains avantages ou certaines subventions, sans qu'il soit à même de savoir ce que les administrateurs de ces sociétés, de ces associations font de ces subsides, qui leur sont alloués et sans qu'ils aient à justifier à qui que ce soit de l'emploi auquel ils les consacrent. C'est là évidemment une source d'abus et de gaspillages, tout à fait regrettables.

D'autre part, dans toutes les sociétés où l'Etat intervient par la fourniture d'apports en capital, l'Etat devra avoir un ou plusieurs postes d'administrateurs. Enfin, dans toutes les entreprises, syndicats, sociétés soumis au contrôle financier de l'Etat seront placés des agents de contrôle, délégués par le ministre des finances. Ces agents de contrôle devront être régulièrement convoqués aux assemblées, aux séances du Conseil d'administration, ils auront même dans certains cas un véritable droit de veto. Un même contrôleur financier pourra d'ailleurs vérifier plusieurs entreprises. Leurs investigations pourront être, le cas échéant, renforcées par des missions confiées aux membres de l'inspection générale des finances. Une commission, placée sous l'autorité du ministre des finances, vérifiera les bilans annuels et les comptes d'exploitation des sociétés placées sous ce régime. Enfin, aux termes de l'article 10 du décret, un agent comptable, justiciable de la Cour des Comptes, suivra le mouvement

des participations financières de l'Etat dans toutes les sociétés et entreprises placées sous le régime de ce décret. Il devra produire chaque année un compte qui établira la situation au 1er Janvier, les opérations, les modifications survenues dans le mouvement des participations, subventions, apports en capital fournis par l'Etat au cours de l'année et la situation au 31 Décembre. Il ne s'agit pas là d'agents comptables, placés près de chaque société, il s'agit d'un agent comptable unique, qui centralise dans sa comptabilité toutes les opérations d'avances, de prêts, de services d'apports en capital de l'Etat à l'égard de toutes les entreprises ou sociétés privées, qui font appel à son aide.

Les finances des chemins de fer de l'Etat

L'étude des réformes successives, introduites dans les finances des chemins de fer de l'Etat accuse une évolution curieuse des revirements d'opinion, qui se sont produits récemment au sujet de l'autonomie financière des établissements de l'Etat à caractère industriel.

La réforme des finances des chemins de fer de l'Etat, réalisée par la loi du 6 Février 1934, sur laquelle un des décrets-lois du 25 Octobre 1935 est revenu pour la modifier assez profondément, avait été une conséquence de l'activité de cette Commission des Offices, dont on a parlé plus haut.

Pour comprendre en quoi consiste la réforme de 1934 qui n'a pas subsisté intégralement, il faut remonter assez loin dans le passé et voir comment ont été organisées les finances des chemins de fer de l'Etat après la constitution primitive du réseau de l'Etat, formé d'un certain nombre de tronçons de lignes et notamment de la ligne des Charentes, que l'Etat avait été amené à racheter en 1868.

En 1882, les finances du réseau ainsi créé donnèrent lieu à l'ouverture d'un budget annexe, conçu à l'ancienne manière, très différent des budgets annexes plus modernes, à structure industrielle, comme le budget annexe des poudres ou, mieux encore, le budget annexe des P.T.T.

Le budget annexe des chemins de fer de l'Etat était uniquement un budget d'exploitation, qui inscrivait en recette le produit du trafic et en dépense les dépenses diverses de l'exploitation. L'équilibre du budget était assuré de la même façon que celui de tous les autres budgets annexes, c'est-à-dire par le versement de l'excédent au budget général, dans les années prospères, et, en sens inverse, dans les années déficitaires, par l'inscription en recette d'une subvention prélevée sur

Le budget annexe des chemins de fer de l'E- tat à partir de 1882

les crédits du budget général. Les charges du capital n'entraient pas en ligne de compte, pas plus d'ailleurs que les dépenses de premier établissement, qui étaient imputées sur les crédits du budget général, au titre du Ministère des travaux publics, de telle sorte que les dépenses de cette espèce avaient pour limite, les disponibilités budgétaires de chaque exercice.

Cette situation se prolongea jusqu'au moment où on constitua, par le rachat de la compagnie de l'Ouest, ce que l'on a appelé le deuxième réseau de l'Etat. Le rachat ayant été décidé par une loi du 13 Juillet 1908, on s'attacha à donner aux nouvelles lignes, dont l'Etat allait assumer désormais l'exploitation à la place de la compagnie de l'Ouest, un statut financier plus souple que par le passé. On commence alors à avoir l'idée, encore assez vague, d'un budget industriel, comportant plus de souplesse que le budget général soumis aux règles habituelles de la comptabilité publique; on va donc ouvrir au nouveau réseau un budget annexe, comme on l'a fait antérieurement pour l'ancien mais, à côté de ce budget annexe, est créé dans les écritures du Trésor public un compte spécial, intitulé: "Compte d'exploitation provisoire du réseau racheté des chemins de fer de l'Etat". Ce compte portera en dépense tous les travaux de construction et de premier établissement, travaux dans lesquels sont compris les travaux d'achèvement des lignes, les commandes de matériel, etc.. Il fournira également au service de l'exploitation, ce qui est un principe nouveau, un fonds de roulement, qui atteindra 12 millions. A son crédit, on inscrira le montant des obligations à court terme dont l'émission sera autorisée par la loi de finances qui, d'autre part, fixera également le montant que les dépenses imputables sur les disponibilités de ce compte: dépenses de premier établissement, d'achèvement des lignes, commandes de matériel, etc... ne devront pas dépasser. Ce n'est encore là qu'un régime provisoire, mais qui marque cependant un progrès, en ce sens que maintenant on fait en sorte d'ouvrir une comptabilité spéciale aux dépenses de premier établissement et qu'en même temps, pour la couverture de ces dépenses, on a recours à l'emprunt.

Ce système qui ne pouvait pas se prolonger très longtemps, allait faire place, avec la loi du 13 Juillet 1911, à un régime définitif, qui devait durer jusqu'au décret du 3 Août 1926, portant suppression du budget annexe des chemins de fer de l'Etat. Toutefois, certaines modifications y avaient été introduites depuis 1911. Par exemple, la loi prévoyait primitivement deux budgets annexes distincts, celui de l'ancien réseau et celui

Le régime adopté en 1908

Le régime de la loi du 13 Juillet 1911

du nouveau réseau, ces deux budgets ont été, en 1917, fondus en un seul. Néanmoins, les principes posés par la loi du 13 Juillet 1911 devaient subsister. Ils étaient, en bref, les suivants: le budget annexe des chemins de fer de l'Etat, budget double de 1911 à 1917, et budget unique depuis 1917, englobe les deux réseaux,. Ce budget comprend deux sections, une section ordinaire et une section extraordinaire, lesquelles résultent, en somme, de l'incorporation du budget annexe des chemins de fer de l'Etat du compte spécial qui avait été ouvert par la loi de 1908 dans les écritures de la Trésorerie pour les travaux de premier établissement. La section ordinaire c'est, comme par le passé, le budget de l'exploitation avec le mécanisme des versements de l'excédent au budget général, ou bien, au contraire, de la couverture du déficit par la réalisation d'une recette correspondante à provenir d'une subvention du budget général, de façon que l'équilibre du budget d'exploitation soit toujours assuré.

Le fonds commun de la Convention de 1921

1921

Toutefois, à partir de la convention de 1921, ce n'est plus, à cet égard, avec le budget général que jouera le budget annexe, mais avec le fonds commun des réseaux. En effet, la convention de 1921, s'attache à soumettre la gestion des différents réseaux à des règles uniformes et à instituer entre eux une solidarité financière, d'une part, en plaçant au-dessus d'eux un Comité de direction, dont les décisions s'appliquent à tous les réseaux, y compris le réseau des chemins de fer de l'Etat, et aussi en constituant le "fonds commun" qui reçoit les excédents des réseaux, dont la situation est prospère et s'en sert pour combler les insuffisances des réseaux déficitaires. Le principe est que le fonds commun devra toujours assurer d'une façon rigoureuse l'équilibre financier des chemins de fer français, considérés dans leur ensemble. En effet, il est prévu par la convention de 1921, que si, à un moment donné, les ressources du fonds commun ne suffisent pas à couvrir le déficit de certains réseaux, les tarifs de chemin de fer, tarifs de transport voyageurs, messageries, bagages en grande vitesse, devront être augmentés dans la mesure nécessaire pour rétablir l'équilibre. On a dû constater d'ailleurs à l'expérience que ce mécanisme régulateur, parfait en théorie, était, en pratique, d'un fonctionnement difficile, parce que l'augmentation des tarifs des chemins de fer, même lorsqu'elle apparaît nécessaire pour rétablir la situation financière des réseaux, peut se heurter à des obstacles d'ordre économique parfois insurmontables. En fait, il a été impossible d'augmenter

les tarifs de transports dans la mesure voulue, et le fonds commun n'a pas pu assurer l'équilibre financier de l'ensemble des réseaux qui sont actuellement grevés d'un lourd déficit.

Quoi qu'il en soit, la première section du budget annexe des chemins de fer de l'Etat comporte donc en recette les produits de l'exploitation et en dépense une douzaine de chapitres assez spécialisés, qui viennent se substituer aux trois grands chapitres: Administration, Exploitation et Dépenses non susceptibles d'évaluation fixe, auxquels se réduisaient les divisions des anciens budgets annexes de 1882 à 1911. On ne veut plus maintenant, en effet, que le ministre des travaux publics ait trop de liberté dans la disposition de ses crédits, et qu'il puisse, par exemple, comme il l'avait fait dans le passé, rétribuer le personnel sur des fonds qui étaient destinés à payer les fournisseurs ou à acheter du matériel. De là, la répartition des crédits en une douzaine de chapitres entre lesquels les virements sont interdits. Par ailleurs pour éviter d'autres abus possibles, la loi de 1911 retire au ministre des travaux publics la faculté, que lui avait donnée la loi de 1882, d'ouvrir par décrets, même lorsque les Chambres étaient en session, les crédits additionnels nécessités par les dépenses d'exploitation, sauf à en faire ultérieurement convertir ces décrets en lois. Désormais, les règles générales en matière d'ouverture de crédits additionnels s'appliqueront au budget des chemins de fer de l'Etat aussi bien qu'au budget général; c'est à-dire possibilité pour certaines catégories de dépenses d'ouvrir provisoirement des crédits par décret pendant la prorogation des Chambres, c'est-à-dire hors des sessions parlementaires, mais quand les Chambres sont en session, nécessité quelle que soit la nature de la dépense de s'adresser aux Chambres pour obtenir le vote d'une loi de crédits additionnels.

D'autre part, à la section ordinaire, c'est-à-dire au budget de l'exploitation, sont portées maintenant en dépenses, ce qui n'était pas le cas autrefois, les charges du capital. Pas de difficulté, du reste, pour les évaluer. En ce qui concerne le nouveau réseau, ces charges sont représentées par les annuités de rachat que l'Etat est tenu de servir à l'ancienne compagnie de l'Ouest dépossédée. Pour l'ancien réseau, les charges sont calculées sur la valeur estimative de son capital à la fin de l'année 1910.

Quant à la section extraordinaire, c'est le budget de premier établissement. Ses ressources sont de deux sortes: les fonds de concours et surtout l'emprunt,

au moyen d'obligations amortissables spéciales, émises par le ministre des finances avec l'autorisation du Parlement, qui fixera le montant des émissions autorisées pour l'année. Ces obligations seront du même type que les obligations des compagnies de chemins de fer. D'ailleurs, pour éviter les recours excessifs au crédit, les émissions ne pourront être faites que pour doter un certain nombre de chapitres, limitativement énumérés par la loi.

L'emprunt pourra également être utilisé pour constituer un certain nombre de petites réserves, destinées à parer à des circonstances imprévues; réserve d'incendie, réserve d'assurance et réserve d'exploitation, au cas où des dépenses d'exploitation d'une importance inattendue ou d'un caractère imprévu apparaîtraient nécessaires en cours d'année. Tous les crédits non consommés de la section extraordinaire, c'est-à-dire de la section de premier établissement, seront reportés par une loi à l'année suivante, avec les ressources qui doivent y faire face.

En ce qui concerne le contrôle, les finances du réseau de l'Etat sont soumises aux règles du contrôle des dépenses engagées, et les comptes de l'Administration des chemins de fer de l'Etat relèvent, dans les conditions habituelles, de la juridiction de la Cour des Comptes.

Nous arrivons ainsi à l'année 1926 où est réalisée une réforme capitale, qui se rattache au mouvement d'opinion en faveur du principe de l'autonomie financière des services industriels et de la création des offices. Jusque là, après avoir commencé par créer un budget annexe de l'ancien type, conçu suivant la vieille formule, on avait cherché à l'assouplir, à l'adapter davantage aux nécessités d'une exploitation industrielle, tout en le maintenant cependant le cadre de la comptabilité générale de l'Etat. En 1926, on estime qu'il faut aller plus loin et couper purement et simplement tout lien entre les finances de l'Etat et les finances des chemins de fer; en d'autres termes, qu'il convient de faire disparaître le budget des chemins de fer de l'Etat de la loi de finances.

Pourquoi? D'abord, sans doute, par un engouement excessif pour la formule des "budgets industriels". Le décret-loi du 16 Novembre 1926, qui réalise cette réforme est présenté, dans le rapport qui le précède comme élibérant ce grand organisme industriel, qu'est le réseau de l'Etat, du cadre étroit et rigide d'un budget et d'une comptabilité analogues à ceux des services publics". Le décret, y est-il dit, a pour but

de "moderniser et de commercialiser" les méthodes d'exploitation.

A cette tendance générale s'ajoutent d'ailleurs des raisons plus précises. Tout d'abord, des raisons de principe; on fait observer que depuis le régime de 1921, qui a institué le fonds commun et la solidarité des réseaux des compagnies et du réseau de l'Etat, les finances des chemins de fer de l'Etat, en fait, n'ont pas plus de rapports avec les finances de l'Etat que n'en ont les finances des compagnies. Si le réseau est déficitaire, il puisera au fonds commun. Quant à l'Etat, il participe évidemment au fonctionnement du réseau par les charges qu'il assume dans l'exécution des travaux de premier établissement et par des subventions diverses, mais ce n'est pas là un régime général, qui oblige l'Etat envers les compagnies aussi bien qu'envers son propre réseau; il n'y a donc pas lieu de placer le réseau des chemins de fer de l'Etat sous un régime différent de celui des différents réseaux.

Ensuite des raisons techniques. Du point de vue technique, on fait remarquer que l'application du régime de 1911 s'est montrée coûteuse, qu'elle a alourdi l'exploitation de charges financières et de formalités inutiles en mettant, d'autre part, les services des chemins de fer de l'Etat, quelquefois, dans l'impossibilité d'appliquer comme il aurait fallu les conventions de 1921. La conception même d'un budget soumis aux mêmes règles que le budget de l'Etat régi par les principes de la comptabilité publique, est déjà critiquable en soi. Le budget annexe des chemins de fer de l'Etat, en vertu de cette conception, doit être préparé en même temps que le budget général, au début de l'année qui précède celle à laquelle il s'appliquera; au début de 1924, par exemple, pour l'année 1925, c'est-à-dire à un moment où on peut, à la rigueur, faire des estimations plus ou moins valables pour les recettes fiscales et les dépenses des services administratifs de l'Etat, mais où l'on ne peut pas savoir quels seront les résultats d'une exploitation à caractère industriel, influencée par les circonstances économiques, du moment, comme l'exploitation d'un service de transports, par chemins de fer. D'autre part, une fois le budget préparé, il suit la procédure habituelle: avant d'être voté, passage devant les commissions, discussion devant les assemblées, navette entre les deux Chambres. Une fois le budget voté, on se hâtera ensuite à la difficulté d'engager la moindre dépense sans avoir obtenu le visa du contrôleur des dépenses engagées, et surtout à l'impossibilité

d'ouvrir des crédits additionnels par décret, lorsque les Chambres sont en session. On a vu plus haut que, depuis la loi de 1911, cette faculté a été retirée aux chemins de fer de l'Etat. Il arrive ainsi que le ministre des travaux publics étant le chef de tous les réseaux, et ayant le droit de faire prendre, après avoir consulté le comité de direction, des décisions applicables sur tous les réseaux et dont certaines sont immédiatement exécutoires, ne peut pas remplir, pour le réseau de l'Etat, les obligations auxquelles il a soumis les autres réseaux. S'il s'agit, en effet, de décisions impliquant certaines augmentations de dépenses, ces décisions devront être exécutées immédiatement par les compagnies mais le ministre des travaux publics sera contraint, avant de pouvoir les mettre à exécution, sur son propre réseau, de demander aux Chambres les crédits supplémentaires nécessaires et d'attendre qu'elles les aient votés. Enfin, après la fin de l'année financière, il faut poursuivre les opérations d'apurement de la comptabilité pendant la brève période, complémentaire ouverte pour le budget de l'Etat, mettre en état de jugement des quantités de pièces comptables avec leurs pièces justificatives. Il est donc indispensable, si l'on veut réaliser une bonne gestion des chemins de fer de l'Etat, de supprimer cette procédure budgétaire, qui y fait obstacle et de leur donner des finances organisées sur un type véritablement industriel et commercial.

Le réseau devra donc être investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière; son budget ne sera plus soumis aux Chambres, il sera préparé par l'Administration des chemins de fer de l'Etat, c'est-à-dire par le directeur général, soumis au conseil de réseau, et approuvé par décret avec le contre seing du ministre des travaux publics et du ministre des finances. On aboutit ainsi à l'exclusion complète du parlement, tant en ce qui concerne le vote du budget, que l'ouverture des crédits additionnels. Si le parlement ne vote plus le budget, il n'y a plus d'ailleurs de raison pour qu'il vote les crédits additionnels. Ceux-ci seront ouverts de la même façon que les crédits primitifs, par un acte administratif, par un décret pris avec les mêmes contreseings. De même, les émissions d'obligations seront effectuées dans les mêmes conditions que celles des compagnies. Les écritures seront tenues dans la forme commerciale, il sera fait un inventaire, dressé un bilan; le contrôle des dépenses engagées sera supprimé, ainsi que la jurisdiction de la Cour des Comptes. Au contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes, sera substitué le con-

trôle d'une commission de trois hauts fonctionnaires; deux inspecteurs des finances, et un conseiller maître à la Cour des Comptes, qui jouera à peu près le même rôle que jouent, dans une société anonyme, les commissaires aux comptes.

Les critiques adressées au régime de 1926

Ce régime n'a pas tardé à soulever d'assez nombreuses critiques. Après l'année 1926, qui marque l'apogée de cette période de créations d'établissements publics investis de l'autonomie financière, on entre dans la période de réaction. A vrai dire, le Décret de 1926, avait, dès l'origine, éveillé les critiques de la commission des finances du Sénat, qui se plaignait que le contrôle parlementaire fut complètement éliminé. L'argument donné à l'appui de la réforme de 1926: qu'après tout, les finances des chemins de fer de l'Etat sont aussi distinctes des finances de l'Etat lui-même que celles des autres réseaux n'était pas absolument convaincant; il négligeait ce fait que le réseau des chemins de fer de l'Etat est la propriété de l'Etat, que, dans les autres réseaux, il y a un contrôle, celui de l'assemblée générale des actionnaires et qu'il n'y a pas de raison pour que la gestion du réseau dont l'Etat est le propriétaire, ne subisse pas un contrôle analogue, qui ne peut naturellement être en l'espèce, que le contrôle parlementaire. Par ailleurs, il était évidemment regrettable que mention ne figurât nulle part dans les documents budgétaires d'opérations financières aussi importantes que celles que comporte la gestion des chemins de fer de l'Etat.

La loi du 6 Février 1934.

D'autre part, il n'était pas douteux que le régime de 1911 ne pouvait plus être restauré purement et simplement. On était obligé de tenir compte des inconvénients que l'expérience avait relevés à sa charge; des modifications, des assouplissements s'imposaient. Il fallait chercher une conciliation, et c'est cette conciliation qu'a voulu réaliser la loi du 6 Février 1934, à l'élaboration de laquelle a participé cette commission des offices, dont on retrouve ici l'action une fois de plus.

Aux termes de la loi du 6 Février 1934, dont un certain nombre de dispositions ont été, comme on le verra plus loin, sensiblement modifiées par le décret-loi du 25 Octobre 1935, le budget des chemins de fer de l'Etat constitue un budget spécial, soumis au contrôle du Parlement. Ce budget comprend deux sections; une section ordinaire et une section extraordinaire ou de premier établissement. C'est la division que l'on a vue déjà introduite dans le budget annexe de 1911.

Comment s'exerce le contrôle parlementaire? Le projet est préparé par le directeur général des chemins de fer de l'Etat, soumis par lui au conseil de réseau, qui procède à un premier examen; il est ensuite arrêté définitivement et soumis au Parlement, qui doit l'approuver avant le 1er Décembre. Le mot "aprouver" a ici une importance et une signification particulières, car ce n'est pas d'un vote détaillé, qu'il s'agit mais d'une approbation d'ensemble; et c'est là l'intérêt de la réforme. Le budget sera présenté aux Chambres avec ses détails par chapitres, et même le cas échéant, à l'intérieur des chapitres, par articles, mais il sera voté par sections. En d'autres termes le Parlement aura à émettre, en ce qui concerne le budget des chemins de fer de l'Etat, deux votes; l'un qui adopte globalement le budget d'exploitation en dépense et en recette, et l'autre, de même caractère, donnant une approbation globale en dépense et en recette pour le budget de premier établissement ou section extraordinaire.

De plus, si le Parlement ne l'a pas voté, à la date réglementaire, le budget, tel qu'il existe à l'état de projet, sera rendu provisoirement exécutoire par décret.

Avec le vote global par sections, disparaît une des difficultés, peut être la principale, qui s'étaient manifestées dans l'application du système de 1911. En effet, les virements sont bien interdits de section à section; les crédits additionnels à une section ne pourront, comme par le passé, être accordés que par une loi, lorsque les chambres sont en session, mais, à l'intérieur de chaque section, c'est-à-dire à l'intérieur du budget d'exploitation ou à l'intérieur du budget de premier établissement, les virements sont possibles. En effet, l'Administration n'est pas liée par la spécialité des votes, puisque ces votes ne concernent que des chiffres globaux, soit pour les dépenses d'exploitation, soit pour les dépenses de premier établissement. Pouvant donc disposer à sa guise de l'ensemble des crédits d'une section, et en modifier l'affectation par décret, en faisant passer des crédits d'un chapitre à un autre chapitre de la même section dont la dotation apparaît à un moment donné insuffisante, l'Administration n'aura que beaucoup plus rarement besoin de demander des crédits additionnels et ne sera plus arrêtée par l'obstacle, que pouvait constituer pour son activité la nécessité d'obtenir un vote parlementaire. De plus, l'obligation elle-même de recourir aux Chambres, quand elles sont réunies, pour obtenir des crédits additionnels

pour une section, est l'objet d'une dérogation; en ce qui concerne les dépenses d'exploitation imprévues et urgentes, des crédits pourront leur être ouverts par décret, même en période de session parlementaire.

La période comptable est réduite à une année, avec une très courte période complémentaire; ce qui en somme équivaut à peu de choses près, à l'introduction du système de la gestion pure et simple.

Le contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes est rétabli. L'Administration lui remet un compte annuel de recettes et de dépenses, à la vérification duquel elle peut d'ailleurs maintenant procéder sur place. C'est là une application nouvelle d'un principe récent, qui, jusqu'ici, n'avait fonctionné que pour certaines dépenses du Trésor et en matière de prestations, que la Cour des Comptes pourra se transporter dans les services eux-mêmes, procéder sur place à ses investigations, au lieu de prendre connaissance des pièces comptables et des liasses de pièces justificatives dans ses bureaux, ce qui, pour les chemins de fer de l'Etat, aurait nécessité chaque année le déplacement de 15 à 20 mètres cubes de documents divers.

D'autre part, l'Administration des chemins de fer de l'Etat fournit, à l'appui de sa comptabilité, un compte d'administration et un bilan qui permettront à la Cour des Comptes de contrôler les unes par les autres ces différentes pièces. Le compte devra être soumis à l'approbation du parlement. Le contrôle, qui s'est exercé au début par le vote du budget, se complète ainsi par l'approbation du compte qui en relate l'exécution. Cependant, bien que le contrôle parlementaire soit sauvagardé, il fonctionne, comme on a pu s'en rendre compte, avec plus de souplesse et laisse à l'Administration plus de liberté de gestion que dans le système antérieur.

L'administration des chemins de fer de l'Etat n'avait cependant accueilli que d'assez mauvaise grâce cette réforme, qui la privait en partie de la liberté qu'elle tenait du décret de 1926. Elle a obtenu que l'un des décrets-lois du 25 Octobre 1935, relatif à l'organisation financière des chemins de fer de l'Etat revienne assez sensiblement en arrière, tout en laissant subsister plusieurs dispositions essentielles de la loi de 1934.

La loi du 6 Février 1934 avait tenu essentiellement à rendre au Parlement le vote du budget du réseau de l'Etat, ce budget devant être approuvé par les Chambres avant le 1er Décembre précédent l'année à la-

Modifications
apportées à ce
régime par le
décret-loi de
1935

quelle il s'appliquait. On fait valoir maintenant que, du moment que l'on a posé des règles générales pour l'ensemble des offices, il n'y a aucune raison pour créer un régime d'exception en ce qui concerne le réseau des chemins de fer de l'Etat qui, après tout, ne constitue qu'un office, sans doute singulièrement important, entre beaucoup d'autres. Il faut donc le faire rentrer sous la règle commune, et la règle commune, c'est que ce n'est pas le Parlement mais le pouvoir exécutif, qui approuve les budgets des offices. Désormais, donc, il est approuvé par décret, sur présentation du ministre des travaux publics et du ministre des finances. Le projet de budget annuel, établi par le directeur général est examiné et adopté par le conseil de réseau.

D'ailleurs, le compte d'administration et les comptes annuels restent soumis à l'approbation du Parlement dans l'année qui suit la clôture de l'exercice. De même est maintenu le contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes. Le décret rappelle que le budget continue à être divisé en deux sections, section d'exploitation et section de premier établissement, que les dépenses de personnel et de matériel devront faire l'objet d'une classification distincte. Quant aux virements de chapitre à chapitre, ils sont autorisés par décret contresigné par les ministres des finances et des travaux publics. C'est également par décret que sont ouverts, en cours d'année, les crédits additionnels, c'est-à-dire dans les mêmes formes que sont approuvés les crédits primitifs. En somme, le Parlement ne garde plus maintenant que le contrôle a posteriori, le contrôle de l'exécution du budget. Quant à l'approbation préalable du budget, aux virements de chapitre à chapitre, en cours d'année, à l'ouverture de crédits additionnels, c'est maintenant le pouvoir exécutif qui prend la place des assemblées.

J'en aurais ainsi fini avec les péripéties qu'a traversées l'organisation des chemins de fer de l'Etat et qui jalonnent les différentes attitudes de l'opinion publique à l'égard des services autonomes, s'il ne me restait encore à mentionner, à côté de la suppression d'un certain nombre d'offices, la création d'un office nouveau, dans des conditions, à vrai dire, un peu particulières; à savoir, la régie des alcools.

Un décret du 13 Août 1919 avait institué un régime provisoire des alcools; l'Etat se réservait l'achat et la vente de certaines catégories d'alcools, qu'on appelle les alcools d'industrie, par opposition aux

alcools de fruits. Ce régime, qui établissait en réalité, un véritable monopole d'achat et de vente de cette sorte d'alcools avait été prorogé à différentes reprises; en dernier lieu, par une loi du 27 février 1926. Ce qu'il y avait ici de particulier, c'est que le service (rattaché au service des Poudres auquel était confiée la gestion de ces opérations d'achat et de vente, qui portaient sur des sommes considérables, et la tenue du compte des alcools, n'avait été organisé par aucun texte et n'était soumis à aucune disposition réglementaire. C'est pour mettre fin à cet état de choses que le décret loi du 30 juillet 1935, qui prenait des mesures de défense du marché du vin, a institué un nouveau régime économique de l'alcool, pour lequel il a défini le rôle qui devra incomber au service des alcools. Le décret-loi du 29 Septembre 1935 est venu, par application du décret-loi précédent, poser des règles de l'organisation commerciale du service.

Le service est constitué en régie commerciale, dotée de la personnalité financière, sous l'autorité du Ministre des finances. Cette régie est administrée par un directeur, assisté d'un comité de trois hauts fonctionnaires, jouant le rôle de conseil d'administration; le directeur général des contributions indirectes, le directeur du service des poudres et le directeur du budget. A côté du comité fonctionne un conseil supérieur des alcools, comprenant trente six membres, parlementaires, fonctionnaires, agriculteurs, distillateurs, bouilleurs, etc.. qui n'a d'ailleurs que des attributions consultatives. Un contrôleur financier, nommé par décret, sous le contreseing du ministre des finances, est chargé de suivre toutes les opérations relatives à la gestion financière du service. Des décrets spéciaux, qui ne sont pas encore intervenus, fixeront les détails d'application du nouveau régime. Nous nous trouvons ici en présence d'un cas assez spécial. Si on a créé un nouvel office, alors que tant d'autres disparaissaient, c'est parce que on a senti le besoin d'introduire, malgré tout, un peu d'ordre dans une administration qui, jusqu'ici, n'obéissait à aucune règle définie.

Quoi qu'il en soit, on voit que dans l'ensemble, ce qui domine au cours de ces dernières années, c'est une réaction très nette dans le sens du retour à la règle de l'universalité budgétaire. On cherche à rattacher de nouveau au budget de l'Etat et à soumettre aux règles de la comptabilité publique et au contrôle parlementaire un certain nombre de services, qui avaient

été isolés pour constituer des personnes financières autonomes. Ce n'est pas à dire que le retour à l'ancienne règle soit complet, il est resté, de l'évolution qui s'est dessinée depuis 1862, et surtout depuis une trentaine d'années, une notion nouvelle, dont nous avons rencontré quelques applications, et que nous retrouverons plus tard: la notion du "budget industriel". Cette notion de budget industriel, nous l'avons vu appliquée au budget des chemins de fer de l'Etat, au service des alcools, nous la retrouverons appliquée à certains budgets annexes, comme le budget des poudres ou le budget annexe des P.T.T.

LE PRINCIPE DE LA COMPTABILITÉ D'EXERCICE

Un autre principe, formulé par le décret de 1862, est le principe de la comptabilité d'exercice. Or, ce principe a subi, lui aussi, des atteintes profondes, principalement dans le décret-loi récent du 25 Juin 1934, qui nous achemine vers le système de la gestion pure et simple.

Le décret du 31 Mai 1862 consacre ses articles 2, 3, 4, 6 et 33, aux notions de gestion et d'exercice.

"Les services financiers s'exécutent, porte l'article 2 dans des périodes de temps dites de gestion et d'exercice".

Article 3 "La gestion embrasse l'ensemble des actes d'un comptable, soit pendant l'année, soit pendant la durée de ses fonctions; elle comprend, en même temps que les opérations qui se règlent par exercice, celles qui s'effectuent pour des services de trésorerie ou pour des services spéciaux".

Article 4: "L'exercice est la période d'exécution des services d'un budget".

Enfin, après que l'article 5 a défini ce qu'il faut entendre par budget l'article 6 spécifie: "Sont seules considérés comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis du 1er Janvier au 31 Décembre de l'année qui lui donne son nom".

D'autre part, l'article 33 du décret fixe les dates de clôture de la période complémentaire de l'exercice, dates qui, depuis cette époque, ont été modifiées à plusieurs reprises. Des articles ci-dessus reproduits, se dégage la règle fondamentale que la comptabilité des comptables est tenue par gestion, tandis qu'au contraire, les comptes budgétaires établis par les ordonnateurs, c'est-à-dire par les fonctionnaires qui

Les notions de
gestion et d'
exercice

ont compétence pour engager les finances de l'Etat et pour délivrer des titres de paiement ou de recette sont tenus par exercice

La comptabilité par gestion.

Que faut-il entendre par gestion et par exercice?

La comptabilité par gestion est essentiellement une comptabilité de caisse. C'est la comptabilité qui tiennent les particuliers pour savoir ce qu'ils dépensent ou encaissent au jour le jour. Cette comptabilité, qui s'applique à une période comptable coïncidant généralement avec la durée de l'année, part de la constatation de l'avoir en caisse au premier jour de la période; enregistre tous les faits de dépenses ou de recettes réalisées pendant sa durée; au dernier jour, on totalise les recettes et les dépenses, on fait la balance d'où se dégage le solde qui doit rester en caisse et on vérifie si le reste en caisse coïncide avec ce qui doit y rester. Telle est, en bref la comptabilité par gestion, dont la tenue est prescrite, aux termes mêmes du décret, dont les dispositions à cet égard sont toujours en vigueur, à tous les comptables publics.

Gestion annuelle et gestion personnelle

La gestion des comptables publics est, en principe, une gestion annuelle, embrassant tous les faits de recette et de dépenses, qui se sont succédé entre le 1er Janvier et le 31 Décembre. Mais cette gestion peut être également ce qu'on appelle une "gestion personnelle", lorsque le comptable n'a exercé ses fonctions que pendant une partie de l'année. Dans ce cas, le compte qu'il établira et qu'il devra produire aux fins de jugement, sera un compte de gestion personnelle, auquel fera suite, pour le restant de l'année, le compte de gestion personnelle du comptable qui lui a succédé.

Avantages de la comptabilité par gestion

Quel est l'avantage d'une comptabilité de cette sorte? La comptabilité par gestion, et c'est ce qui fait qu'elle est obligatoire pour tous les comptables, a d'abord le mérite de faire apparaître exactement la caisse. Elle a encore celui de permettre que les résultats en soient arrêtés et connus d'une façon extrêmement rapide; il suffit, en effet, au terme du dernier jour de l'année financière de totaliser les recettes et les dépenses de l'année, et de tenir compte de ce qu'il y avait en caisse au premier janvier, pour dégager ce qui devait s'y trouver le 31 Décembre au soir. Il n'y a plus, pour s'assurer qu'il n'y a pas eu d'erreurs de caisse ou d'écritures de comparaison, de rester avec le Reste effectif en caisse.

Ses inconvénients

Au point de vue non plus comptable, mais administratif, la comptabilité par gestion présente, par contre certains inconvénients, qui, pendant longtemps, malgré

ses avantages de simplicité lui ont fait préférer en France, le système de la comptabilité par exercice, pour la tenue des comptes des administrateurs. En effet, si le compte de gestion renseigne exactement sur l'état de la caisse, il ne renseigne pas exactement sur l'état des finances, et sur la façon dont elles ont été effectivement gérées au cours de l'année dont le compte de gestion relate les mouvements de caisse. En effet, ceux-ci ne révèlent qu'imparfaitement la véritable situation financière. Parmi les opérations d'une année, un certain nombre se traduisent par des résultats immédiats ou presque immédiats et qui se règlent au comptant ou dans le courant de l'année. Pour celles-là peu importe qu'on adopte le système de la comptabilité par gestion ou le système de la comptabilité par exercice; en ce qui les concerne, les deux systèmes sont équivalents. Mais il y a d'autres opérations qui vont, soit améliorer, soit grever la situation des finances, et qui ne seront pas réglées de suite; dont les résultats, par conséquent, ne pourront être constatés qu'au cours des années suivantes, lorsqu'elles donneront lieu à des recouvrements ou à des paiements.

Supposons, pour prendre un exemple concret, un particulier qui, au cours de l'année 1935 a réalisé une vente d'immeubles, dont le prix ne sera versé qu'à la fin de l'année 1936. Si cette opération lui procure un bénéfice, ce bénéfice n'apparaîtra que dans le compte de gestion de l'année suivante; et de même, s'il y a opération déficitaire, la perte ne sera enregistrée que dans le compte de gestion de l'année 1936. Par conséquent, si l'on s'en tient, pour savoir comment les finances ont été gérées au cours de l'année 1935, à l'examen du compte de gestion de 1935, on n'y verra pas figurer certaines opérations passées en 1935 et dont l'année 1935 porte la responsabilité, mais dont les conséquences ne se manifesteront qu'au cours des années suivantes.

Pour avoir connaissance exacte de la façon dont les finances ont été administrées au cours d'une année, il convient donc d'adopter un système comptable autre que celui qui consiste à n'enregistrer que des mouvements matériels de caisse. Il faut tenir non pas une comptabilité d'entrées et de sorties de fonds, mais une comptabilité d'opérations passées au cours de l'année dont on veut rechercher la situation, et cela, sans qu'il y ait lieu de s'arrêter au point de savoir si ces opérations seront réglées, soit au comptant, soit dans le courant même de l'année au cours de laquelle

elles ont pris naissance, ou bien au contraire, si elles ne le seront qu'au cours d'une année postérieure. En d'autres termes, si on veut faire de la comptabilité par exercice, on ouvrira théoriquement un carnet spécial aux opérations de chaque année, et, sur ce carnet, on inscrira au fur et à mesure qu'elles prennent naissance, à leur date de passation, toutes les opérations qui font naître une dette à la charge de l'Etat, ou une créance à son profit. De ces dettes ou de ces créances, le plus grand nombre est réglé immédiatement ou à bref délai, c'est-à-dire au cours de l'année d'origine; mais d'autres opérations resteront plus ou moins longtemps en suspens; et ne seront réglées qu'ultérieurement dettes d'impôt dont un contribuable a différé de s'acquitter; commandes de fournitures ou de travaux dont les mémoires ne seront payés par l'Etat qu'au cours des années suivantes, etc., etc..

La division de l'exercice en deux périodes, L'année financière

A quel moment fermera-t-on le carnet consacré à la comptabilité d'une année? Théoriquement, on le laissera ouvert aussi longtemps qu'il restera des opérations qui attendent encore leur règlement. De là la division de l'exercice en deux périodes; d'une part, l'année financière, et d'autre part, la période complémentaire. L'année financière c'est l'année au cours de laquelle prennent naissance les opérations qui rendent l'Etat créancier ou débiteur, qui affectent les finances publiques d'une manière active ou passive. C'est ce que précise le décret de 1862 qui, dans son article 6, fournit les éléments de la définition de l'année financière: "Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice, les services faits et les droits acquis du 1er Janvier au 31 Décembre de l'année qui lui donne son nom". L'année financière 1935 c'est l'ensemble de tous les services faits et de tous les droits acquis au profit ou à la charge de l'Etat, entre le 1er Janvier et le 31 Décembre 1936. L'année financière c'est, en somme, l'année d'origine des services faits ou des droits acquis.

La période complémentaire

La période complémentaire est la période qui s'ouvre à la suite de cette année financière, pour assurer le règlement des opérations qui n'étaient pas encore réglées à son dernier jour. Cette période complémentaire restera théoriquement ouverte pendant une durée illimitée; aussi longtemps qu'il subsistera des restes à payer ou des restes à recouvrer, du chef des opérations engagées au cours de l'année financière dont l'exercice porte le nom. Par exemple la période complémentaire d'un exercice quelconque, l'exercice 1935 par exemple, devrait

rester ouverte aussi longtemps qu'il subsistera des restes à payer ou des restes à recouvrer provenant d'opérations engagées entre le 1er Janvier et le 31 Décembre 1935

Cela toutefois n'est pas théorique. En fait cette période complémentaire ne pourra pas durer indéfiniment, d'abord, parce que, au bout d'un temps plus ou moins long, les obligations contractées par l'Etat ou à son profit, même si elles ne sont pas exécutées, seront éteintes par la prescription. C'est précisément pour empêcher que la comptabilité ne traînat des arriérés remontant à trop longtemps que la loi du 29 Janvier 1831 a institué la déchéance quinquennale, (aujourd'hui quadriennale). Au bout de la quatrième année (actuellement la troisième) qui suit l'année d'origine, comprise dans les délais de déchéance, toutes les créances contre l'Etat disparaissent du fait de cette déchéance, qui constitue déjà un mode d'apurement radical.

Mais il ne suffisait pas d'établir des délais relativement courts de déchéance, en vue de faire disparaître définitivement les charges de l'Etat au bout de quelques années. C'eût été laisser encore trop longtemps ouverte la période complémentaire. Sous l'Ancien régime, la période complémentaire de l'exercice restait effectivement ouverte d'une manière illimitée, et on avait pu en constater les inconvénients. Simultanément se trouvaient en cours de nombreuses comptabilités remontant à des exercices différents et plus ou moins anciens, comptabilités dont la coexistence favorisait les malversations et les fausses imputations. De temps à autre, du reste, on liquidait certains exercices par une sorte de déclaration de faillite. On disait aux créanciers qui réclamaient leur paiement: "l'exercice dont vous êtes créancier est en déficit; par conséquent, nous ne pouvons pas vous payer". C'est de cette façon désinvolte que la monarchie, à la veille de la Révolution, et les gouvernements de la période intermédiaire ont, à plusieurs reprises, liquidé le passif des années antérieures.

Lorsque le gouvernement de la Restauration jeta les bases de notre droit budgétaire, il estima avec raison que l'on ne pouvait pas sans risque de graves abus, laisser ouverte pendant plusieurs années la période complémentaire, et l'ordonnance du 14 Septembre 1822 introduisit le système des dates fixes de clôture, qui consiste à établir des dates arbitrairement choisies passé lesquelles aucun paiement et aucun recouvrement ne pourront plus être effectués au titre de l'exercice.

cice, dont la comptabilité se trouve définitivement arrêtée. C'est, il faut le remarquer, une entorse assez grave apportée à la notion théorique de l'exercice, puisqu'on va le clôturer artificiellement à une date où il peut rester encore des restes à payer ou ces restes à recouvrer, remontant aux opérations de l'année financière mais une entorse qui résulte des nécessités de la pratique. Les restes à payer qui n'auront pas encore été apurés, à la date de clôture des paiements de l'exercice, seront imputés aux exercices suivants ou passés à un compte de trésorerie suivant des modalités particulières qu'on retrouvera plus loin, à propos du régime des dépenses d'exercices clos.

Quoi qu'il en soit, depuis l'ordonnance du 14 Septembre 1822, l'exercice ne subsiste plus indéfiniment jusqu'à complète extinction des dettes ou des créances dont l'origine remonte à l'année financière dont il porte le millésime.

L'évolution de la législation budgétaire, depuis la Restauration, a consisté si l'on fait abstraction d'une courte période entre 1930 et 1932, à abréger de plus en plus la durée de cette période complémentaire (qui depuis le décret-loi du 25 Juin 1934 est extrêmement réduite), de façon à permettre un arrêt plus rapide des écritures et une production également plus rapide des comptes. Nous aurons donc avant de prendre connaissance de la réforme de 1934, à voir comment fonctionnait le système de l'exercice, et tout d'abord quel était, dans le dernier état de la législation antérieure à 1934, l'échelonnement des dates de clôture, car il y en avait plusieurs, afférentes à diverses catégories d'opérations.

Ces dates qui avaient été fixées en dernier lieu par la loi du 25 Février 1899, allaient de la fin de l'année financière jusqu'au 31 Juillet de l'année suivante, c'est-à-dire s'étendaient sur une période de sept mois, les écritures relatives à un exercice déterminé étant définitivement closes au terme du septième mois de la seconde année.

Un système un peu différent et qui marquait un recul sur l'état de choses antérieur a fonctionné, lorsque les dates d'ouverture de l'année financière ont été modifiées de 1930 à 1932. Comme l'adoption du 1er Avril, comme date d'ouverture de l'année financière, entraînait un décalage de trois mois dans toutes les dates antérieurement en vigueur, la clôture fixée antérieurement au 31 Juillet, aurait dû être transportée au 31 Octobre, c'est-à-dire à une époque où souvent les

chambres ne sont pas rentrées. Or, leur intervention est nécessaire, comme on le verra, pour régulariser après coup, certaines dépenses faites en excédent des crédits, au cours de l'année financière. On avait donc été obligé, pour cette raison pratique, de prolonger jusqu'au 31 Décembre les délais; si bien que, pendant ces deux années, la période complémentaire s'est trouvée allongée et portée de sept mois à neuf mois, jusqu'au moment où on est revenu aux dates antérieures avec la loi du 28 Mars 1932, qui rétablit pour l'avenir la date d'ouverture de l'année financière au 1er Janvier.

1
Clôture
Les deux catégories de dates de clôture

Les dates de clôture, telles qu'elles existaient avant la réforme de 1934, pouvaient être distinguées en deux catégories : les unes concernaient les délais de recouvrement et de paiement, les autres, certains délais de régularisation.

Délais de recouvrement et le paiement

Les délais de recouvrement et de paiement étaient évidemment les délais les plus importants, puisque c'étaient eux qui régissaient l'exécution matérielle des opérations budgétaires.

Ils s'étendaient :

1° - jusqu'au 31 mars, pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers, c'est-à-dire pour la confection et la délivrance des titres de paiement, qui permettraient au créancier de se présenter aux caisses publiques pour obtenir son paiement. Passé la date du 31 Mars, le créancier qui avait négligé de faire valoir ses droits en temps utile, ne pouvait plus être payé sur les crédits de l'exercice venu à expiration; il était payé, suivant des modalités particulières, au titre des exercices clos, sur les fonds des exercices suivants (v. infra).

2° - jusqu'au 30 Avril, pour le paiement des dépenses, la liquidation et le recouvrement des droits acquis à l'année financière.

Jusqu'au 30 Avril, on pouvait donc, en ce qui concerne les recettes, établir au profit de l'exercice venant à expiration, des titres de perception et effectuer des recouvrements effectifs. En 1934, on pouvait jusqu'au 30 Avril émettre des titres de perception et effectuer des recouvrements, à porter en recette à la comptabilité de l'année 1934. C'était le terme de la période complémentaire, pour la liquidation et le recouvrement des recettes. C'était également le dernier terme de la période complémentaire, pour le paiement des dépenses à la charge de l'Etat; le créancier devait avoir fait valoir ses droits et obtenu la délivrance de son titre de paiement, ordonnance ou mandat au plus tard

le 31 Mars de la seconde année, et il avait ensuite jusqu'au 30 Avril, pour présenter ce titre aux guichets d'un comptable public et se faire verser, au compte de l'exercice qui finissait, la somme qui lui était due. Cette date du 30 Avril était donc la date essentielle; elle marquait la fermeture des guichets de paiement et des guichets de recette pour le compte de l'exercice venant à expiration. Le 30 Avril 1934, on ne pouvait plus payer ou encaisser pour le compte de l'exercice 1933, dont la comptabilité, à ce point de vue, était définitivement clôturée. Quant aux restes à payer ou à recouvrer, subsistant à cette date le règlement s'en opérait selon les règles de la comptabilité d'exercice clos.

Les délais de régularisation

L'autre catégorie des dates de clôture avait trait à un certain nombre de délais de régularisation.

Un de ces délais, qui avait une nature particulière, doit être mis à part des autres. Il ne présente plus d'ailleurs qu'un intérêt historique car le décret loi du 25 Juin 1934, l'a supprimé. Prévu par l'article 63 du décret du 31 Mai 1862 il s'appliquait à "l'achèvement des services de matériel dont l'exécution commencée n'a pu être terminée avant le 31 Décembre précédent, pour des causes de force majeure ou d'intérêt public, qui doivent être énoncées dans une déclaration de l'ordonnateur", texte reproduit dans l'article 2 de la loi du 25 Janvier 1889. Voici l'hypothèse envisagée. Supposons des travaux de matériel commencés vers la fin d'une année, donc imputables sur les crédits du budget de cette année-là, et que des raisons imprévues n'ont pas permis de terminer avant le 31 Décembre. Dans ce cas, pour ne pas obliger à interrompre le travail au 31 Décembre, et éviter de scinder au point de vue comptable en deux opérations un travail matériel constituant par son ensemble une opération unique, la loi autorisait la continuation des travaux jusqu'au 31 Janvier, au compte de l'exercice pendant lequel le travail avait été commencé. Toutefois, pour éviter les abus, la loi renfermait cette autorisation, d'abord dans le court délai d'un mois, et d'autre part, précisait qu'il devait s'agir de travaux de matériel, de travaux déjà commencés et que l'achèvement devait en avoir été retardé par des causes de force majeure ou d'intérêt public. En fait, cette disposition présentait moins d'avantages pratiques que d'inconvénients. Elle servait aux administrations à masquer l'emploi, dans les premiers jours de l'année suivante, de

crédits qui n'ayant pas encore été utilisés au 31 Décembre, auraient dû tomber en annulation. Quand on s'apercevait, vers le milieu de Décembre, qu'il restait des crédits disponibles sur tel chapitre de matériel, on commandait, au mois de Janvier, des travaux plus ou moins utiles, en les présentant comme la continuation de travaux déjà entrepris dans le courant de Décembre, que des circonstances fortuites n'avaient pas permis de terminer en temps utile.

Les autres délais, qui s'étendaient jusqu'au 30 Juin et jusqu'au 31 Juillet de la seconde année, étaient plus intéressants. Quoique les dates aient été modifiées par la réforme de 1934, il est nécessaire de les connaître pour comprendre la portée exacte de cette réforme.

Comme on l'a indiqué plus haut, la date capitale de clôture de l'exercice était la date du 30 Avril. Ce jour-là, le budget, pour ainsi parler, avait achevé ses opérations; il ne pouvait plus payer; il ne pouvait plus encaisser; son activité avait pris fin; il fallait toutefois lui laisser le temps de revoir ses comptes pour les mettre en état d'être soumis au contrôle parlementaire. Corriger ses erreurs, rectifier ses omissions, tel était précisément l'objet des délais de régularisation qui lui étaient ouverts jusqu'au 30 Juin et au 31 Juillet de la seconde année.

La date principale était celle du 30 Juin; elle concernait "l'autorisation et la régularisation par des crédits supplémentaires des dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances et dont le montant ne peut être connu qu'après l'exécution des services". La signification exacte de ce texte ne ressort pas d'une façon très nette et personne n'a jamais pu en donner une interprétation absolument précise. Voici du moins quel en est le sens général. Il s'applique aux dépassements de crédits, qui ont été commis au cours de l'exécution du budget et qui se découvrent au moment où on arrête les écritures. Sans doute ces dépassements ne devraient pas se produire; ils se produisent cependant, quoique plus rares depuis que fonctionne le contrôle des dépenses engagées. Il peut y avoir eu des paiements irréguliers à titre d'avances à régulariser, des inadvertances de la part du contrôle, etc..

Dans cette hypothèse, plusieurs solutions sont possibles; ou bien et c'est une solution théorique qui ne fonctionnera jamais en fait, parce que la loi a omis d'indiquer quelle serait la procédure à suivre, le paiement irrégulier sera laissé à la charge du minis-

tre contrevenant, ou bien, si les Chambres estiment que le ministre peut avoir des excuses, elles peuvent tout en blâmant l'infraction commise et en refusant d'admettre au compte du budget la dépense faite sans crédit, passer la somme par profits et pertes, c'est-à-dire l'inscrire à ce qu'on appelle les "découverts du trésor"; ou bien enfin, et c'est la solution qui interviendra pratiquement la plupart du temps, la situation sera régulariser après coup par le vote à posteriori des crédits supplémentaires pour couvrir les dépassements constatés.

Sous le régime du décret de 1862, qui n'avait fait à cet égard que reproduire les dispositions de l'article 4 de l'ordonnance du 1er Septembre 1827, les opérations de régularisation, postérieures à la clôture de l'exercice, étaient l'objet de propositions spéciales dans la loi de règlement de l'exercice, c'est-à-dire dans la loi qui, après l'exécution du budget, en arrête définitivement la situation, et en approuve les comptes. Cette procédure avait un inconvénient grave: le vote de la loi de règlement du budget n'intervient souvent que plusieurs années après la fin de l'exercice, c'est-à-dire à une date où il est beaucoup trop tard pour que les Chambres puissent utilement relever les infractions commises. On a donc décidé, en vertu de la loi du 25 Juin 1889, dont les dispositions ont été reproduites par celle du 25 Février 1899, que désormais toutes ces régularisations devraient intervenir avant le 30 Juin de la seconde année. C'est donc avant le 30 Juin que les Chambres devront être saisies des demandes de crédits supplémentaires, destinées à ces régularisations et qui devra intervenir, en principe, le vote qui les accorde.

Dans quels cas ces demandes seront-elles admises? C'est ici que le texte reste dans le vague. Tout ce que l'on peut en dégager, c'est que cette régularisation n'est pas de droit; il appartient au Parlement d'apprécier s'il doit ou non accorder les crédits et rechercher si les dépassements étaient ou non excusables. En principe, ne pourront être admises que les régularisations concernant "des charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances et dont le montant n'a pu être connu qu'après l'exécution des services", c'est-à-dire des dépenses rentrant dans la catégorie de ce qu'on appelle les "services votés" ou crédits évaluatifs, par opposition aux crédits limitatifs.

En fait, dans le courant du 30 Juin, jusqu'à la réforme de 1934, le Gouvernement présentait un "collectif" contenant l'ensemble des demandes de crédits addition-

nels applicables à l'exercice expirant, et, généralement, profitait de la circonstance pour proposer en contre-partie aux Chambres de procéder à l'annulation d'un certain nombre de crédits qui étaient demeurés sans emploi, de façon à mettre en face du surcroît de dépenses constaté la réalisation d'économies. La loi votée constituait ainsi, et constitue toujours (seules les dates ont changé), une sorte de règlement provisoire du budget, en attendant le règlement définitif.

La dernière date de clôture qu'il reste à mentionner est la date du 31 Juillet. Elle s'appliquait à des régularisations diverses, qui pouvaient être effectuées jusqu'à ce moment, de façon que les écritures budgétaires fussent en règle avant de servir à l'établissement des comptes définitifs et à la préparation de la loi de règlement.

Sans insister longuement sur cette catégorie de régularisations, on en indiquera simplement quelques-unes.

Régularisations qui devaient être entreprises jusqu'à la date du 31 Juillet de la seconde année.

Telles étaient, par exemple, les opérations de régularisations motivées par des "erreurs d'imputation". On avait, par erreur, imputé une dépense, lorsqu'on l'avait ordonnancée ou mandatée, sur un chapitre autre que celui qui devait la supporter; il fallait, pour rétablir la situation exacte, faire des rectifications d'écritures pour lesquelles on disposait d'un délai allant jusqu'au 31 Juillet de la seconde année.

De même en ce qui concerne "le remboursement des avances ou cessions que les ministères se font réciprocement". Il arrive couramment, dans la vie administrative, qu'un ministère supporte provisoirement certaines dépenses, qui finalement doivent être à la charge d'un autre département ministériel. Voici, par exemple, le ministère de la Guerre, qui reçoit dans les hôpitaux militaires des marins malades ou blessés, dont la charge incombe au ministère de la Marine. Si la situation n'était pas régularisée, le Ministère de la Marine se trouverait avoir grossi indûment ses crédits en faisant payer par le ministère voisin une partie de ses propres dépenses. Aussi, quand la période des paiements est close, faudra-t-il faire passer les paiements effectués dans ces conditions, du compte du ministère qui a fait l'avance, au compte du ministère qui doit supporter définitivement la dépense. Le ministre débiteur ordonnera au profit du ministre créancier le montant des avances que celui-ci lui a faites. C'est une simple ordonnance de virement de comptes, qui

ne donnera lieu qu'à un paiement en écritures; le montant en sera inscrit aux dépenses du ministère qui doit supporter la charge, et le même montant sera rétabli, au contraire, aux crédits du ministère, qui a consenti l'avance.

Bénéficiant du même délai, jusqu'au 31 Juillet (avant la réforme de 1934) les régularisations nécessaires "par les versements de fonds à rétablir aux crédits des ministres ordonnateurs". Soit un ministre qui a payé à tort une somme qui n'était pas due par l'Etat; il faudra que la partie prenante reverse cette somme qu'elle a touchée indûment, et, comme la somme avait été portée en dépense, il faudra encore des opérations d'écritures, des virements de comptes, pour la rétablir au crédit du ministre.

Toutes ces opérations de régularisation nécessaires par les erreurs d'imputation, par le remboursement des avances et cessions de ministère à ministère ou encore par le versement de fonds à rétablir aux crédits des ministres ordonnateurs sont des opérations d'écritures, destinées à rétablir la situation exacte, afin que les comptes définitifs du budget retracent correctement l'emploi des crédits budgétaires.

Cependant, comme ces rectifications, si elles étaient faites d'une manière négligente ou peu consciencieuse, pourraient servir à masquer des irrégularités au lieu d'opérer des régularisations, elles sont faites sous la responsabilité d'un agent spécial du ministère des finances, qu'on appelle l'agent comptable des virements de comptes, qui est justiciable de la Cour des Comptes. La Cour des Comptes en examinant d'une part, les comptes des comptables, et d'autre part, les comptes de l'agent comptable des virements de comptes, sera à même de reconstituer l'emploi exact des crédits et de voir si cet emploi a été régulier.

D'autres régularisations sont de nature plus spéciale. Citons les opérations "nécessitées par la régularisation des traites de la marine ou des colonies" ou encore "par le versement à la caisse des gens de mer, ou à la caisse d'épargne postale, du parfait paiement des allocations des états-majors et équipages embarqués hors des mers d'Europe".

Les commandants de nos forces navales à l'étranger peuvent avoir, à un moment donné, besoin de disponibilités pour régler des dépenses imprévues au cours d'une escale. A cet effet, ils émettent eux-mêmes ou bien font émettre par un de nos consuls, s'il y en a un au port d'escale, des traites sur le trésor public français et ils les négocient sur place. Ces traites sont

L'agent comptable des virements de comptes.

Régularisations de nature plus spéciale.

présentées par les banquiers locaux qui les ont es-comptées au ministère de la Marine où elles sont visées par un fonctionnaire, que l'on appelle l'agent comptable des traites de la Marine, et elles sont ensuite payées à la caisse centrale du trésor public, au ministère des finances. Ces paiements constituent des avances que le ministre des finances fait au ministre de la Marine, qui doit supporter les dépenses de nos bâtiments à l'étranger et qui a reçu des crédits à cet effet. Toutefois, avant que le ministre de la Marine ne rembourse au Ministre des Finances les sommes que celui-ci a décaissées, il faut qu'il reçoive les pièces justificatives de l'émission des traites. Il verra alors si cette émission a été régulière, si elle était justifiée ou non, S'il s'agit d'une émission irrégulière ou non justifiée, il laissera la somme à la charge du consul ou du commandant qui a procédé à cette opération. La nécessité de procéder à un examen préalable des pièces justificatives dont l'envoi à Paris exige un certain temps explique l'existence du délai en question.

Quant au "versement à la caisse des gens de mer ou à la caisse d'épargne postale du parfait paiement des allocations des états-majors et équipages embarqués hors des mers d'Europe", il a trait à la solde des équipages embarqués. Leur solde est versée, en attendant le retour du bâtiment, soit à la caisse des gens de mer qui est une section spéciale de l'Etablissement national des Invalides de la Marine, soit à la Caisse d'épargne postale pour les titulaires de livrets des succursales maritimes. Pour calculer le montant de la somme due, il faut attendre les feuilles de journées du personnel, qui sont expédiées par l'administration du bord et les vérifier. De là, le délai particulier accordé, lorsque les équipages sont embarqués hors des mers d'Europe.

Enfin, le délai du 31 Juillet s'étendait également à "l'ordonnancement et au versement au Trésor de l'excédent des recettes sur les dépenses des budgets annexes". Voici, par exemple un service doté d'un budget annexe, comme l'Administration des Monnaies; il faut à la clôture des opérations de l'exercice, apurer les comptes, pour savoir s'ils se règlent en excédent; dans ce cas, l'excédent constaté sera versé aux recettes du budget général, à la rubrique des "produits des exploitations industrielles de l'Etat". La nécessité d'arrêter préalablement les comptes du budget annexe, explique qu'on ne puisse pas verser tout de suite l'excédent éventuel au budget général; on a jusqu'au 31

Juillet de la seconde année pour procéder à cette opération.

2
Nous en avons ainsi fini avec les dates de clôture de la période complémentaire.

Rattachement aux exercices suivants des opérations non complètement réglées à la clôture de l'exercice

Dép. sur exercice clos

Mais la comptabilité d'exercice ne se caractérise pas seulement par l'existence d'une période complémentaire consécutive à l'année financière et au cours de laquelle on pourra continuer à régler, au compte de l'exercice qui prend fin les opérations effectuées entre le 1er Janvier et le 31 Décembre de l'année financière.

Elle se caractérise encore par un système assez compliqué de rattachement aux exercices suivants des opérations qui n'ont pas été encore complètement réglées à la clôture de l'exercice.

Clôturer l'exercice, ne veut naturellement pas dire que les dépenses non encore payées au titre de cet exercice avant le terme de la période complémentaire-qui en l'espèce expirait au 30 Avril) ne seront plus payées: cela veut dire simplement que ces opérations ne seront plus rattachées à la comptabilité de l'exercice qui prend fin et qu'elles devront faire l'objet d'un autre système d'imputation, qui les rattachera à un exercice subséquent.

C'est ce système qui constitue la comptabilité des dépenses des exercices clos, qu'il importe de bien connaître, parce qu'elle est peut être à notre sens, ce qu'il y a de plus caractéristique et de plus intéressant dans le système de la comptabilité d'exercice.

Si l'on parle ici de la comptabilité des dépenses d'exercices clos, c'est qu'en effet, la question ne se pose , à proprement parler, qu'en ce qui concerne les dépenses, pour la raison suivante: pour ce qui est des recettes, pas de difficulté; les recettes qui n'ont pas encore été , au titre de l'exercice qui prend fin encaissées à la date de clôture des recouvrements de cet exercice, c'est-à-dire au 30 Avril, seront tout simplement imputées au compte de l'exercice suivant. Si, par exemple, un contribuable est l'objet en 1902, d'un rappel d'impôt remontant à 1901 ou à 1900, alors que l'exercice 1900 ou l'exercice 1901 sont clos, la recette sera imputée aux produits du budget de 1902.

Au contraire, le problème est beaucoup plus délicat, lorsqu'il s'agit de l'imputation d'une dépense qui n'a pas encore été réglée, au moment où se produit la clôture de l'exercice. En effet, une dépense suppose nécessairement un crédit, sur lequel elle doit être

imputée. Soit, par exemple, une dépense engagée en 1900 et payée en 1902; en 1900, il y avait au budget des crédits qui lui étaient affectés; il n'y en a pas de prévus spécialement pour elle au budget de 1902. Si on la paye purement et simplement sur les crédits de 1902, il est à craindre que l'on n'impute irrégulièrement sur ces crédits des dépenses qui engagées antérieurement sans crédits ou en dépassement des crédits inscrits aux budgets précédents. Il faut donc, tout en imputant la dépense sur les crédits du budget de l'exercice qui l'acquittera, trouver un moyen de la rattacher en même temps au crédit original, qui lui avait été affecté dans l'année au cours de laquelle elle a été engagée.

Ce n'est pas d'ailleurs d'emblée qu'on est parvenu à résoudre cette difficulté, et, dans l'histoire de la législation des dépenses d'exercice clos, on peut relever, jusqu'à ces derniers temps, trois étapes successives.

La première est marquée par le système de l'ordonnance du 14 Septembre 1822, sur la comptabilité publique. Cette ordonnance décide purement et simplement que les dépenses d'exercice clos pourront être imputées sur l'exercice courant, au moyen d'une ordonnance royale. "Si, parmi les dépenses faites pour un exercice, il s'en trouvait qui n'eussent pas été liquidées, ordonnancées et payées avant la clôture du compte, ces dépenses ne pourraient être acquittées qu'au moyen d'une ordonnance royale, qui en autoriserait l'imputation sur l'exercice courant".

Si donc une dépense remontant à un exercice déterminé n'a pas encore été ordonnancée ou payée au moment de la clôture de cet exercice, une ordonnance royale permettra de la payer sur les crédits de l'exercice courant.

Seulement, cette disposition passe à côté du problème, sans l'apercevoir. En effet, l'exercice courant dispose de crédits pour les dépenses, à effectuer dans l'année courante, il n'a pas prévu de crédits pour les dépenses antérieures. L'ordonnance royale, qui autorise l'imputation d'une dépense de la sorte sur les crédits de l'exercice courant, aboutit, en somme, à ouvrir pour la dépense considérée des crédits au titre de cet exercice ce qui permet des abus assez graves.

Supposons qu'une certaine année un service ait dépassé les crédits d'un chapitre ouvert à telle ou telle catégorie de dépenses; pour masquer le dépassement, il lui suffira d'ajourner le paiement de la dépense. En tant que dépense d'exercice clos, elle sera imputée,

La procédure
des paiements
sur exercices
clos.

10

Le système de
l'ordonnance
du 14 Septem-
bre 1822

en vertu d'une ordonnance royale, sur le crédit d'une année subséquente. De sorte qu'on ne s'apercevra pas qu'elle a été faite en dépassement du crédit primitif ouvert dans le budget de la date d'origine. Le vice de ce système c'est donc qu'en permettant d'imputer les dépenses non acquittées des exercices antérieurs sur les crédits de l'exercice courant, il néglige de rattacher en même temps ces dépenses aux crédits originaires qui leur avaient été affectés.

Il fallait donc trouver un remède; ce remède consiste d'abord à ne plus permettre aucun paiement d'exercice clos sans crédit législatif préalable. Une ordonnance royale ne suffira plus. Il consiste, en second lieu, à rattacher les dépenses d'exercice clos à la fois aux crédits du budget de l'année où elles ont été engagées et aux crédits de l'exercice qui les paye.

Ce système est mis en oeuvre pour la première fois par la loi du 23 Mai 1834; elle prescrit, et dans l'essentiel, ces prescriptions sont toujours en vigueur qu'à la clôture de chaque exercice sera dressé un état nominatif des restes à payer; puis elle dispose (et c'est sur ce point que le système fut modifié par l'ordonnance du 10 Février 1838, conformée sur ce point par l'article 125 du décret du 31 Mai 1862) que cet état des restes à payer sera inséré dans la loi de règlement du budget de cet exercice. Cette loi, qui intervient après l'exécution du budget pour en arrêter définitivement la situation, annulera dans le budget en règlement les crédits qu'il n'a pas employés pour ses paiements, et elle en autorise le report, jusqu'à concurrence des restes à payer, au budget de l'exercice courant, où ils alimenteront des chapitres spéciaux, créés par une ordonnance du 12 Octobre 1833 (1), qu'on appelle les chapitres de dépenses d'exercice clos ouverts au budget des dépenses de différents ministères.

Ainsi, en vertu du système de la loi de 1834, on fait revivre en quelque sorte au profit des budgets courants pour leur permettre de solder les dépenses de leurs devanciers, les crédits que ceux-ci avaient employés à effectuer des dépenses qu'ils n'avaient pas eu le temps d'acquitter.

(1) L'ordonnance de 1833 avait créé ces chapitres simplement pour distinguer le courant de l'arriéré, mais n'avait pas encore institué le report de crédits imaginé par la loi de 1834.

Ce système, ingénieux au point de vue théorique, présentait un inconvénient pratique assez grave; il entraînait des délais d'attente considérables pour les créanciers, qui avaient négligé de se faire payer en temps utile et, imposait un surcroît de besogne à l'Administration. En effet, le projet de loi de règlement doit, en principe, être déposé au début de l'année qui suit la clôture de l'exercice. S'il s'agit de l'exercice 1900, dont la clôture, en ce qui concerne les paiements, se place au 30 Avril 1901, le projet de loi de règlement doit en être déposé au début de l'année 1902. C'est là un délai déjà assez long, qui se trouve encore allongé du fait que le vote de la loi de règlement n'intervient souvent que longtemps après le dépôt du projet. Il aurait donc fallu laisser les créanciers qui ne s'étaient pas fait payer avant le 30 Avril, attendre pendant plusieurs mois, même pendant plus d'une année, avant de pouvoir leur verser les sommes qu'ils n'avaient pas réclamées en temps utile.

Aussi avait-on pris l'habitude qui fut consacrée par l'ordonnance du 10 Février 1838 et par l'article 125 du décret du 31 Mai 1862, d'ordonnancer, dans la limite des restes à payer compris dans le compte des dépenses de l'exercice expiré, qui doit être produit à l'appui du projet de loi de règlement, sans attendre que les Chambres aient voté la loi. La simple insertion de l'état des restes à payer dans les comptes de l'exercice valait, en d'autres termes, autorisation d'ordonnancer sur les crédits de l'exercice courant, dans la limite du montant de ces restes. Le délai infligé aux créanciers était donc beaucoup moins long. Quant au contrôle parlementaire, il ne s'exerçait plus à titre préventif, mais a posteriori lorsque les Chambres procédaient au vote de la loi de règlement.

La règle en vertu de laquelle on pourra payer sur exercice clos dès l'insertion de l'état des restes à payer dans le compte définitif de l'exercice a dû subir elle-même une atténuation depuis 1916, par suite des retards qui se sont produits dans l'établissement des comptes budgétaires. Un décret du 22 Février 1926, dont les dispositions ont été prorogées par une série de décrets annuels - le dernier en date est celui du 4 Juin 1934 - a décidé que le paiement des dépenses d'exercice clos pourrait être effectué aussitôt après l'établissement par les ministres ordonnateurs d'états provisoires de créances non payées, et sans attendre la production des comptes définitifs des ministres.

L'état nominatif des restes à payer n'embrasse pas nécessairement la totalité des dépenses, qui n'ont pas encore été réglées au dernier jour de l'exercice. Il peut se faire, en effet, que des créanciers ne se soient pas faits connaître, qu'ils aient négligé de faire valoir leurs droits, ou encore que leurs créances n'aient pas pu être liquidées en temps utile, de sorte qu'au moment où le Ministre fait dresser l'état nominatif des restes à payer, on ignore quelle est la somme dont l'Etat est débiteur envers eux, et même si l'Etat leur doit quelque chose. Postérieurement, à l'établissement de l'état des restes à payer, se révèleront donc certaines créances, qui n'avaient pas été constatées dans cet état. Comment et sur quels crédits seront-elles payées, puisque les crédits afférents aux dépenses d'exercices clos sont égaux, en principe, au montant des restes à payer contenus dans cet état ?

Pour répondre à cette question, il faut envisager deux hypothèses.

1° - Les restes à payer sont inférieurs au montant des créances à payer

1° - Les restes à payer, y compris les nouvelles créances qui viennent s'y ajouter, sont inférieurs au montant des crédits tombés en annulation, parce qu'il n'en a pas été fait emploi avant la clôture de l'exercice. Dans ce cas, les crédits nécessaires au paiement de ces nouvelles créances et qui viendront par conséquent s'ajouter à ceux dont l'ouverture résulte de l'établissement de l'état des restes à payer, seront ouverts par simple décret.

2° - Les nouvelles créances dépassent le chiffre des crédits annulés.

2° - Ou bien, au contraire, les nouvelles créances constatées, s'ajoutant au montant des restes à payer inscrits dans l'état qui a été dressé à la clôture de l'exercice, dépasseront le chiffre des crédits annulés. Cela suppose que des dépenses ont été engagées au-delà des crédits inscrits au budget, c'est-à-dire qu'il y a eu dépenses irrégulières, en excédent des crédits budgétaires. Dans ce cas, les crédits supplémentaires, qui sont ici destinés à faire face à un dépassement, devront être accordés par une loi, loi de crédits additionnels, qui devra être présentée à part des demandes ordinaires des crédits additionnels.

On peut signaler au passage que, théoriquement, ce cas ne devrait pas pouvoir se produire, depuis que fonctionne le contrôle des dépenses engagées, puisqu'en principe, grâce à ce contrôle, qui rapproche les engagements de dépenses du montant des crédits encore disponibles pour les supporter, aucune dépense ne devrait pouvoir être engagée au-delà des crédits ouverts par le budget. Aussi le projet de loi portant ouverture de

crédits additionnels pour dépenses d'exercice clos doit-il être soumis au visa du contrôleur des dépenses engagées; d'autre part, le contrôleur vise également l'état nominatif des restes à payer, l'état des nouvelles créances constatées en supplément des restes à payer. Il est de la sorte amené à rechercher les engagements de dépenses qui lui ont été dissimulées.

Le système de l'ordonnance de 1838 qui a fonctionné très longtemps, puisqu'il a été appliqué de 1838 à 1923 bien que présentant moins d'inconvénients que le système précédent n'évitait cependant pas tout retard aux créanciers. S'ils avaient laissé passer la date de clôture, ils n'avaient plus à attendre le vote de la loi de règlement, mais il leur fallait attendre en principe, l'établissement des comptes définitifs de l'exercice, c'est-à-dire que le délai supplémentaire qui leur était infligé pour obtenir leur paiement, était encore de neuf ou dix mois. La tolérance introduite depuis 1916 de payer dès l'établissement des états provisoires des restes à payer, l'avait du reste un peu raccourci.

D'autre part, l'ordonnance qui avait été émise au titre de l'exercice venu à expiration, n'était plus valable et il fallait ordonner à nouveau, ce qui entraînait des lenteurs.

78
C'est la raison pour laquelle le décret du 29 Juin 1923 a remplacé les règles antérieures par un système beaucoup plus souple et plus pratique, mais d'une complexité assez grande.

Pour comprendre les dispositions du décret de 1923, que l'on se bornera à résumer dans ce qu'elles ont d'essentiel, il faut distinguer deux hypothèses; ou bien le titre de paiement délivré au créancier de l'Etat, titre de paiement qui peut être, suivant qu'il émane d'un ordonnateur principal ou d'un ordonnateur secondaire, une ordonnance ou un mandat, a été émis avant la clôture de l'exercice, ou bien au contraire la dépense n'a pas encore été ordonnancée ou mandatée à la clôture de l'exercice.

Première hypothèse: l'ordonnance ou le mandat ont été émis avant la clôture de l'exercice. En pareil cas, les restes à payer au 30 Avril sont "sortis" du budget expiré, comme s'ils avaient été payés; la délivrance du titre de paiement qui, par hypothèse a eu lieu avant la clôture de l'exercice, est considérée, au point de vue comptable, comme comportant paiement effectif. La somme est portée en dépense dans la comptabilité de l'exercice comme si elle avait été acquittée et elle est transférée à un compte de trésorerie, à un compte hors budget, intitulé, "restes à payer sur exercices clos".

Le système du décret du 29 Juin 1923

L'ordonnance ou le mandat de paiement a été émis avant la clôture de l'exercice

Cette opération de transfert, aux termes du décret de 1923, était faite le 31 Mai, mais le créancier pouvait par anticipation se faire payer à partir du mois d'Avril sur le compte de trésorerie. Une fois versée au compte de trésorerie, la somme était à la disposition du créancier qui n'avait qu'à se présenter muni du titre de paiement, qui lui avait été délivré jusqu'au moment où sa créance était éteinte par la déchéance quinquennale. A ce moment-là, la somme n'étant plus due, était réintégrée dans les recettes de l'exercice courant, au titre des produits divers du budget.

Avec ce système, les formalités de réordonnancement et les délais d'attente, imposés aux créanciers sont complètement évités; le créancier qui ne s'est pas fait payer en temps utile sur le budget le sera sur le compte de trésorerie, tant que la déchéance n'a pas éteint ses droits.

La dépense n'a pas encore été ordonnancée ou mandatée à la clôture de l'exercice.

Seconde hypothèse: La dépense n'a pas encore été ordonnancée ou mandatée à la clôture de l'exercice parce que le créancier a été négligent ou empêché: c'est par exemple un entrepreneur qui n'a pas présenté ses mémoires accompagnés des pièces justificatives, suffisamment à temps pour que l'ordonnance ou le mandat aient pu être établis avant le 31 Mars, ou bien encore un créancier quelconque qui avait négligé de se faire connaître et de faire valoir ses droits. Dans ce cas, va jouer le système des dépenses d'exercice clos. La dépense pourra être ordonnancée ou mandatée dans la limite des crédits non consommés de l'exercice d'origine, sur les fonds des budgets courants où elle sera imputée sur le chapitre "dépenses d'exercice clos" du ministère qu'elle concerne. A la clôture de l'exercice chaque ministre ordonnateur fera dresser l'état nominatif des créances, qui restent à payer, des créances qui n'ont pas fait l'objet, avant la clôture de l'exercice, soit de paiements effectifs aux créanciers, soit de ces paiements qui consistent à porter les sommes comme payées au titre du budget et à les mettre à la disposition du créancier au titre du compte de trésorerie; restes à payer sur exercice clos.

Une fois la somme mandatée ou ordonnancée sur l'exercice courant et imputée sur un des chapitres "dépenses d'exercices clos" de deux choses l'une: Ou bien le créancier, muni de son titre de paiement, viendra se faire payer avant le 31 Décembre de l'année. Dans ce cas, pas de difficulté, la dépense est soldée. Ou bien, il négligera de se présenter avant le 31 Décembre, et alors interviendra une procédure analogue

à celle indiquée plus haut; au 31 Décembre, la dépense d'exercice clos ordonnancée ou mandatée en cours d'année, sera considérée comme payée au titre du budget courant, et le montant en sera transféré au crédit du compte de trésorerie et y restera à la disposition du créancier jusqu'au terme de la déchéance, lequel est maintenant plus rapproché naturellement.

Ce que l'on a dit, en supposant qu'il s'agit d'une dépense, qui n'est mandatée ou ordonnancée, après la clôture de l'exercice, que dans le courant de la seconde année, on pourrait le répéter à propos d'une créance, qui ne serait mandatée ou ordonnancée que la troisième année ou la quatrième année, par exemple. Au 31 Décembre de l'année considérée, elle sera réputée payée au compte du budget, et son montant sera passé au crédit du compte de trésorerie. A la clôture de l'exercice, chaque ministre ordonnateur fait dresser un état nominatif des créances qui n'ont été payées ni directement aux créanciers, ni sous forme d'inscriptions au compte: restes à payer.

Revenons maintenant rapidement sur ces chapitres "dépenses d'exercice clos", auxquels nous avons fait allusion à plusieurs reprises. Si l'on ouvre un budget, on les voit figurer comme avant-dernier chapitre, dans la série des chapitres du budget des dépenses de chaque ministère; en face de l'intitulé du chapitre, dans la colonne des chiffres de crédits, figure simplement la mention "mémoire". C'est qu'en effet la dotation du chapitre ne sera connue qu'après coup. Cette dotation sera représentée par le montant des restes à payer afférents aux exercices antérieurs non périmés, qui ont été effectivement payés au cours de l'année considérée. Il est à noter que sur le chapitre dépenses d'exercices clos pourront être imputés des restes à payer remontant aujourd'hui que la déchéance est quadriennale, aux trois exercices antérieurs et autrefois, du temps de la déchéance quinquennale, aux quatre exercices antérieurs.

En d'autres termes, le montant des restes à payer constaté en fin d'exercice constitue un crédit reportable aux chapitres d'exercices clos des exercices suivants jusqu'au terme de la déchéance. Les ordonnances de paiement qui les concernent en même temps qu'elles rappellent à quel exercice original remonte le reste à payer dont il s'agit, l'imputent sur les chapitres en question. C'est le montant des imputa-

Les chapitres
"Dépenses d'
exercice clos

tions faites qui déterminera le montant du chiffre à substituer plus tard dans les comptes définitifs à la mention "mémoires".

D'ailleurs, depuis le décret de 1923, les restes à payer, qui autrefois comprenaient aussi bien les sommes ordonnancées, mais non payées, que les sommes non encore ordonnancées ou mandatées, présentent beaucoup moins d'importance. En effet, ces restes à payer, ne peuvent plus concerner que les sommes pour lesquelles le titre de paiement n'a pas encore été délivré. En effet, dans le système du décret de 1923, toutes les fois que la somme n'a pas été payée à la clôture de l'exercice, mais qu'elle a déjà fait l'objet de la délivrance d'un titre de paiement, cette somme est à la clôture de l'exercice, s'il s'agit de l'année d'origine, ou à la date du 31 Décembre, s'il s'agit des exercices suivants inscrite au budget et transférée au compte de trésorerie; il n'y a plus maintenant à être suivies dans la comptabilité des exercices clos que les sommes qui, non seulement n'ont pas été payées, mais qui n'avaient pas encore été ordonnancées ou mandatées dans les années antérieures.

Signalons que le régime des dépenses d'exercices clos qu'on vient de décrire ne s'applique pas au service de la dette viagère et des pensions et à celui de la solde et des autres dépenses payables sur revue. Dans toutes ces hypothèses, il n'est pas fait de report des restes à payer et la comptabilité budgétaire n'en tient pas état. Ces restes à payer (rappels d'arrérages et rappels de solde) tant qu'ils ne sont pas éteints par prescription sont imputés provisoirement sur les crédits des chapitres ouverts aux services en question pour l'exercice courant, exactement comme s'il s'agissait de dépenses propres à cet exercice.

Quand il prend fin, interviennent des décrets de virement, qui transportent les sommes ainsi payées des chapitres sur lesquels elles ont été provisoirement acquittées à des chapitres spéciaux ouverts aux différents ministères et qui n'apparaîtront que dans la loi de règlement du budget: les chapitres, rappels de dépenses payables sur revue antérieures à l'exercice 19..., 193..., etc.. et rappel d'arrérages de pensions d'exercices clos (ministère des finances). Ces décrets, conformément à l'article 128 du décret de 1862, seront soumis à la sanction législative en même temps que la loi de règlement de l'exercice.

Nous arrivons maintenant à un dernier élément de la comptabilité d'exercice: à l'intervention de la déchéance, qui permet de liquider définitivement le passé

3

La déchéance quadriennale

au bout d'un certain temps.

La loi du 29 Janvier 1831 a établi une déchéance particulière, dont la nécessité apparaissait pour permettre de fixer un terme, qui ne fut point trop éloigné aux paiements sur exercices clos. Elle décide qu'au bout de cinq années, toutes les créances sur l'Etat qui n'avaient pas encore été acquittées, seraient éteintes par la seule arrivée de la déchéance quinquennale: "seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes les créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées, dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice".

Le décret de 1862 a reproduit, dans son article 126, le texte même de la loi du 29 Janvier 1831, dont toutes les dispositions subsistent, sauf en ce qui concerne le délai. Conformément à la tendance générale qui s'accuse dans le décret-loi du 25 Juin 1934 de raccourcir la durée de la période comptable et d'accélérer la production des comptes, le délai fixé à cinq ans en principe, et à six ans par exception par la loi du 29 Janvier 1831, a été ramené à quatre ans comme délai général et à cinq ans comme délai exceptionnel. Donc, maintenant, chaque année, l'arriéré de quatre ans s'éteint définitivement sous réserve de certaines prescriptions particulières plus abrégées; ainsi, les arrérages de pensions se prescrivent par trois ans et non pas par quatre ans: L'exercice remontant à quatre années disparaît de la comptabilité et devient exercice périmé.

Le calcul de la déchéance est très simple, il se fait par année pleine, y compris l'année d'origine. Si l'on prend une créance sur l'Etat dont l'origine se place en 1900, cette créance a été frappée par la déchéance le 31 Décembre 1934. Avec la réduction à quatre ans effectuée par le décret-loi de 1934, une créance de l'année 1935 sera prescrite le 31 Décembre 1939.

Il est à remarquer que cette déchéance qui constitue une prescription spéciale de droit public, n'est ni interrompue, ni suspendue par les causes d'interruption ou de suspension du droit privé; elle se poursuit d'une manière ininterrompue et automatique. Cependant la loi de 1831 prévoit deux causes d'interruption particulières, qui subsistent toujours: 1° - d'abord le fait

Causes particulières d'interruption de la déchéance quadriennale

ou la faute de l'administration. Si l'Administration par son fait, par sa négligence, a, par exemple, empêché que l'ordonnancement et le paiement ne soient effectués dans le délai voulu, le créancier ne pourra pas être rendu victime d'une faute qui est imputable à l'Administration.

2°- Un recours devant le Conseil d'Etat relativement à la créance. Dans ces deux hypothèses, la déchéance quadriennale ne sera pas applicable.

Enfin, le délai de quatre ans est allongé d'un an pour les créanciers, qui résident au dehors du territoire métropolitain.

Voilà donc quelques créances qui, malgré l'effet général de la déchéance quadriennale, ne vont pas se trouver éteintes au terme de la quatrième année.

Le ministre seul peut invoquer la déchéance

Il peut se faire aussi que le Ministre ait négligé d'invoquer la déchéance. En effet, il a seul qualité pour faire jouer la déchéance quadriennale, qui est une déchéance administrative; les tribunaux sont incompétents pour statuer en ce qui la concerne. Ils n'ont pas le droit de l'appliquer, et en sens inverse le Ministre même après un jugement définitif condamnant l'Etat à payer, le Ministre peut toujours se prévaloir de la déchéance et refuser le paiement pour ce motif.

Dépenses des exercices péri-mées non frap-pées de déché-ance

Pour pouvoir payer les dépenses qui survivent à l'échéance de la quatrième année, il faudra naturellement disposer de crédits à cet effet. Or, on a vu, que les reports de restes à payer d'exercice en exercice cessent au terme de la déchéance quadriennale; il ne peut plus payer sur les chapitres de dépenses d'exercices clos de l'exercice courant, des dépenses remontant à plus de quatre ans en arrière, y compris l'année d'origine.

Les dépenses, qui se trouvent dans ce cas, et qu'on appelle "dépenses des exercices péri-mées non frapées de déchéance", seront imputées sur des chapitres spéciaux, qui portent cet intitulé, et qui sont ouverts dans les budgets des différents ministères, à côté des chapitres dépenses d'exercice clos, et qui, comme ceux-ci, portent en regard de l'intitulé dans la colonne des chiffres, la simple mention "mémoires". Pour leur donner une dotation effective, il faudra saisir les chambres d'une demande de crédits spéciaux, demande qui devra faire l'objet d'un projet de loi séparé pour chaque créance. Si la créance pour laquelle le vote de crédits a été demandé n'est pas payée dans le courant de l'exercice, le crédit tombera en annulation, et il faudra en demander un nouveau pour l'exercice suivant.

Ajoutons qu'un décret-loi du 30 Octobre 1935 a

La déchéance quadriennale étendue aux créances contre les départements et les communes.

élargi le domaine d'application de la déchéance quadriennale pour en faire profiter d'autres collectivités que l'Etat. Avant cette date, elle ne s'appliquait qu'aux créances contre l'Etat.

Non seulement elle ne s'exerçait qu'au profit de l'Etat et jamais contre lui, en ce sens que les créances de l'Etat sur les particuliers étaient et restent régies par les règles du droit commun, mais, de plus, la déchéance était quelque chose de spécial aux créances sur l'Etat, elle n'existe pas en faveur des départements, des communes et des établissements publics. Le décret-loi du 30 Octobre 1935 est venu étendre cette déchéance aux départements et aux communes, dont les dettes sont ainsi, comme celles de l'Etat, éteintes par une prescription quadriennale. Comme le décret ne parle pas des établissements publics, on doit en inférer que la déchéance ne s'étend pas aux dettes des établissements publics, pas plus qu'elle ne s'étend, ainsi que l'a jugé à différentes reprises le Conseil d'Etat, aux services de l'Etat, investis de l'autonomie financière.

4
Telles sont les éléments essentiels de notre système de comptabilité par exercice. Il était nécessaire d'en prendre connaissance avec quelque détail pour comprendre les discussions, qui se produisent depuis le commencement du XIXème siècle, au sujet des mérites respectifs du système de l'exercice et du système de la gestion, et pour saisir la portée de la réforme de 1934.

La France est restée pendant plus d'un siècle fidèlement attachée au système de l'exercice que pratiquait et que pratique encore à peu près dans les mêmes conditions que nous la Belgique. On lui reconnaissait pour avantage principal son caractère rationnel. A l'inverse de la comptabilité par gestion, qui ne retrouve que les mouvements de caisse, la comptabilité par exercice rassemble toutes les opérations qui intéressent la situation financière d'une année et fait apparaître clairement la façon dont les finances ont été administrées au cours de cette année-là, en suivant le développement et l'apurement des opérations qui y ont pris naissance aussi loin que possible dans l'avenir.

Sans doute, elle n'est pas à l'abri des critiques et on n'a pas manqué de lui en adresser. Son grand défaut, a-t-on dit, défaut de plus en plus sensible à mesure que s'accuse davantage ce besoin de rapidité qui est la caractéristique de l'époque actuelle, c'est le retard qu'il entraîne dans la production des comp-

Avantage de la comptabilité d'exercice.

Les inconvénients de la comptabilité d'exercice

tes. En effet, pour dégager la situation d'un exercice, il faut attendre, non seulement le terme de l'année financière, mais encore sept, huit ou neuf mois en plus, suivant les pays, davantage encore dans certains Etats, c'est-à-dire la fin de la période complémentaire, avant de pouvoir arrêter définitivement les écritures et établir les comptes.

Avec la comptabilité de gestion au contraire, les écritures peuvent être arrêtées au dernier jour de l'année et les comptes, qui sont beaucoup plus simples, puisqu'ils n'embrassent que des faits matériels de paiement ou de recouvrement, immédiatement établis.

D'autre part, le système de l'exercice a pour conséquence la complexité des écritures comptables, puisque pendant toute une partie de l'année (pendant toute l'année, dans les pays où la période complémentaire est de douze mois) la comptabilité de deux exercices se trouve simultanément suivie: à savoir la comptabilité de l'exercice, qui s'est ouvert le premier jour de l'année financière courante (le 1er Janvier si cette année financière coïncide avec l'année civile) et la comptabilité de l'exercice antérieur, dont l'année financière a pris fin le 31 Décembre, mais qui se prolonge et se survit à lui-même, pendant toute la durée de la période complémentaire.

Prenons, par exemple, l'année 1901. Jusqu'au 31 Juillet 1901, ont été suivies parallèlement, dans la comptabilité des comptables qui font d'ailleurs la séparation entre ces deux catégories d'opérations dans leurs écritures, les opérations afférentes à l'exercice 1901 qui a commencé le 1er Janvier, et les opérations concernant le règlement des opérations de l'exercice 1900 non encore réglées le 31 Décembre 1900 et pour lesquelles la période complémentaire va jusqu'aux 31 Mars et 30 Avril pour l'ordonnancement, et le paiement jusqu'au 31 Juillet pour les régularisations des écritures.

Déjà fâcheuse par elle-même, cette complication peut, de plus, être mise à profit pour masquer et couvrir des opérations irrégulières, en se livrant à des fausses imputations d'exercice. Si par exemple on a dépassé les crédits de 1900, on pourra essayer de faire passer les dépenses, engagées en 1900, sans crédits disponibles, comme engagées seulement en 1901 et comme payables, par conséquent, sur les crédits de l'exercice 1901. En sens inverse, si, en 1900, un service a laissé arriver le dernier jour de l'année financière sans avoir épousé la totalité de ses crédits, dont la portion non employée au cours de l'année, devrait tomber en

annulation, il pourra profiter de ce que, dans les premiers mois de l'année 1901, on peut encore payer des opérations remontant à 1900, pour faire passer, avec la collusion des fournisseurs ou des entrepreneurs, les dépenses, que l'on effectuera seulement en 1901, comme engagées au cours de l'année 1900, et comme régulièrement imputables sur le reliquat de crédits de l'année 1900.

Le caractère rationnel de l'exercice serait quelque chose de théorique

Si maintenant laissant de côté les considérations pratiques, on s'attache à cette idée, que l'exercice constitue un type de comptabilité plus rationnel que le système de la gestion, on en arrive assez vite, disent les partisans de la méthode de la gestion, à constater qu'en réalité le caractère rationnel de l'exercice est quelque chose de théorique, et de plus en plus fictif à l'heure actuelle. La notion d'exercice se justifie théoriquement à une condition: c'est que l'on n'arrêtera la comptabilité d'une année que lorsque toutes les opérations qui y ont pris naissance auront reçu, d'une façon ou d'une autre, leur règlement, soit qu'elles aient été payées, soit qu'elles aient été touchées par une déchéance ou une prescription quelconque. Il y a là un système qui, logiquement, se conçoit, et qui, en effet, présentera à celui qui voudra dépouiller une comptabilité ainsi comprise l'ensemble des "droits et des charges" d'une année. Mais cette notion ne correspond plus à la réalité, et elle s'en éloigne de plus en plus, du jour où l'on institue des dates de clôture artificielles et à mesure qu'on n'abrége davantage la durée de la période complémentaire. Il n'est plus exact de dire que l'exercice comprend l'ensemble des charges et des droits d'une année, si les droits et les charges restés en suspens au terme des six ou sept mois que dure la période complémentaire cessent d'appartenir à la comptabilité de l'exercice en question et sont rattachées à d'autres comptabilités. Ce système devient aussi arbitraire, aussi conventionnel que le système de la gestion, sans en avoir la commodité pratique.

Les avantages de la gestion

Ce dernier système offre des avantages exactement inverses des inconvénients de l'exercice; avantage de célérité, avantage de simplicité. Par contre, on ne peut demander à la comptabilité par gestion que des comptes de caisse et non de véritables comptes budgétaires. Les opérations de caisse étant seules prises en compte, il en résulte que le système de la gestion se prêtera plus facilement encore que le système de l'exercice aux surprises et aux irrégularités voulues. Si l'on veut en effet alléger la gestion d'une certaine année, il suffira de différer un gros paiement qui doit venir

à échéance dans ses dernières semaines de façon à le rapporter au commencement de l'année suivante, et à en transférer ainsi la charge à la gestion suivante. Or, si les fausses imputations d'exercice exigent des combinaisons dont la réalisation n'est pas toujours facile et supposent certaines collusions ou certaines complaisances, rien, au contraire, de plus aisément que de retarder de quelques jours ou de quelques semaines un paiement, pour le faire passer d'une année à une autre. L'opération pourra d'ailleurs également se faire en sens inverse: on pourra essayer de faire payer, sur le reliquat disponible de la gestion en cours en anticipant la date du règlement, des dépenses qui, en réalité, auraient dû être à la charge de la gestion suivante.

Les défauts de la gestion seraient plus graves en apparence qu'en réalité.

Pourtant, disent ses partisans, la supériorité que la méthode de la gestion présente sur celui de l'exercice au point de vue de la simplicité des comptes et de la rapidité de leur établissement, doit faire passer sur les autres défauts qu'on lui reproche, d'autant que ceux-ci sont plus graves en apparence qu'en réalité. On prétend que la gestion ne donne qu'une physionomie incomplète de la situation financière d'une année, parce qu'elle néglige tout ce que cette année laisse après elle comme restes à recouvrer et comme restes à payer, mais d'abord les restes à recouvrer ou les restes à payer ne représentent, en fait, qu'une fraction très peu importante de l'ensemble des opérations budgétaires d'une année. On constate que celles-ci sont réglées, sinon dans leur totalité, du moins dans une très large proportion, avant le dernier jour de l'année financière. Ce n'est donc, en somme, qu'une partie infime des opérations d'une année qui, n'ayant pas encore été réglées à son dernier jour, échappent à la comptabilité par gestion. De plus, si une comptabilité de gestion, s'appliquant par exemple à l'année 1900, ne fait pas état des restes que l'année 1920 laissera au dernier jour de son existence, par contre, la gestion de 1900 aura à régler des restes laissés par l'année 1899 et ceci compensera plus ou moins cela, car les restes portent chaque année, sinon sur des chiffres égaux, du moins sur des chiffres qui ne diffèrent pas sensiblement; de sorte qu'en réalité, les chiffres totaux représentent assez exactement la situation véritable des finances au cours de l'année envisagée.

Au surplus, si on s'attache à la valeur des renseignements fournis par la comptabilité, on remarque que la comptabilité d'exercice ne donne pas non plus la physionomie exacte des finances publiques, pour cette raison déjà signalée que pendant une partie de l'année,

deux exercices sont simultanément ouverts et font l'objet de deux comptabilités sont suivies parallèlement. Si donc on examine la comptabilité d'un exercice, on néglige ce fait que la comptabilité de l'exercice suivant ou la comptabilité de l'exercice précédent, qui pendant un certain temps chevauchent de pair avec elle, ont influé elles aussi sur la situation financière.

Les avantages de la comptabilité par exercice

Il est vrai qu'à l'avantage de la comptabilité par exercice on peut invoquer une autre considération: elle maintient la solidarité qui doit exister normalement entre les recettes et les dépenses d'un budget. En effet, ce sont les recettes qui y sont prévues qui sont destinées à faire face aux dépenses autorisées. Une dépense imputée sur les crédits d'un certain budget, c'est, en réalité, une traite assignée sur les recettes de ce budget. La comptabilité d'exercice grâce au régime des dépenses d'exercices clos, permet précisément de maintenir l'imputation des dépenses sur les crédits originaires, par conséquent sur les recettes du budget, qui aurait dû les supporter; tandis qu'au contraire, avec la comptabilité par gestion, on arrive, lorsque le règlement d'une dépense est plus ou moins retardé, à faire couvrir cette dépense, non pas par les recettes de l'année au cours de laquelle elle a été faite, mais par les recettes d'une année suivante, qui auraient dû être en réalité exclusivement affectées aux dépenses de cette année-là.

Il semblait jusqu'à la guerre, que cette discussion dût conserver un caractère plus ou moins académique, on avait comparé la querelle des partisans de l'exercice et de ceux de la gestion à la querelle des anciens et des modernes. Les circonstances issues de la guerre et notamment le désordre qu'elles ont introduit dans la comptabilité et les retards qu'elles ont entraînés dans la reddition des comptes, ont amené à envisager la question sous un aspect plus pratique et ont provoqué une réforme importante des règles de notre comptabilité publique, réforme qui a été réalisée par deux décrets-lois du 25 Juin 1934.

La réforme de la comptabilité publique par les décrets du 25 Juin 1934

Cette réforme est issue des travaux d'une commission extra-parlementaire, instituée par le décret en date du 21 Janvier 1930, en vue "d'étudier les améliorations et les simplifications susceptibles d'être apportées aux règles de la comptabilité publique, et d'examiner notamment dans quelles conditions le système de la gestion pourrait être substitué à celui de l'exercice". L'idée, qui avait visiblement inspiré la création de cette commission, était, on le voit, d'introduire dans notre comptabilité le système de la gestion en s'inspi-

rant des procédés usités à l'étranger, et cela principalement dans le but d'accélérer, la production des comptes.

On faisait valoir en faveur de cette réforme que presque tous les grands pays, à l'heure actuelle, ont adopté en fait, le système de la gestion et qu'il n'y avait plus guère à pratiquer la comptabilité d'exercice - et avec des atténuations de plus en plus marquées - que la France, la Belgique, la Hollande, le Luxembourg et un certain nombre d'autres Etats dont les finances présentent peu d'intérêt.

L'Angleterre, notamment, dont les finances peuvent être citées en modèle, a, de tout temps, pratiqué le système de la gestion. Le budget annuel s'y applique uniquement aux sommes qui entrent à l'Echiquier, c'est-à-dire au trésor public anglais (en fait au compte du Trésor à la Banque d'Angleterre, puisque tous les deniers publics sont centralisés à la Banque Nationale) ou qui en sortent pendant l'année financière qui va du 1er Avril au 31 Mars; c'est une comptabilité très simple, qui ne porte que sur les opérations matériellement exécutées au cours des douze mois; il n'y a pas de période complémentaire officielle, de sorte que, quelques jours après la fin de l'année financière, vers le 3 ou le 4 Avril, les journaux peuvent publier un aperçu résumé des recettes et des dépenses de l'année qui vient de se terminer.

C'est sur la leçon qui se dégage de l'étude des finances comparées, que, récemment, dans une conférence à l'Institut de droit comparé, un haut fonctionnaire autrichien, M. von Suchan insistait en faveur de l'exercice.

M. von Suchan rappelait que, sur une soixantaine d'Etats, dont il avait eu l'occasion d'étudier les budgets à la S.D.N. plus de la moitié pratiquait la comptabilité par gestion et qu'en dehors de la France, qui lui restait fidèle, le système de l'exercice perdait de plus en plus de terrain. Il indiquait que d'ailleurs parmi la majorité d'Etats qui suivaient la méthode de la gestion, il n'y en avait qu'une dizaine qui pratiquaient une comptabilité simplement réduite aux opérations de caisse, et tirant de ce fait argument contre les partisans du système de l'exercice, il faisait valoir qu'une partie de leurs objections contre le système de la gestion, tombaient en réalité puisque dans la plupart des pays qui avaient adopté la comptabilité par gestion, celle-ci ne comportait pas seulement une comptabilité des mouvements de deniers, une comptabilité d'encaissements et de paiements, mais tenait compte également des charges et des droits constatés.

Le système de la gestion et celui de l'exercice tendent à se ressembler de plus en plus

En réalité, l'argumentation de M. Von Suchan, montre que le système de la gestion et le système de l'exercice sont parvenus, du fait de l'évolution des méthodes financières, à se ressembler de telle façon qu'ils se distinguent pratiquement de moins en moins l'un de l'autre. En effet, si la comptabilité ne se borne pas à enregistrer les faits de recette et de dépense effectivement réalisés et se traduisant par des opérations de caisse; si elle suit en outre les charges et les droits afférents à une année, et qui restent encore à apurer à son dernier jour, elle se réfère en réalité, à la notion de l'exercice.

Effectivement, si nous parcourons la législation financière des différents pays, nous voyons que le système des pays signalés comme pratiquant la méthode de la gestion, se rapproche presque jusqu'à s'y confondre de celui des pays qui, comme la France, tiennent officiellement leur comptabilité par exercice.

Prenons, par exemple, l'Angleterre. En Angleterre les comptes sont effectivement arrêtés au 31 Mars de chaque année, seulement ces comptes comprennent en dépense, non seulement le montant des paiements effectivement opérés, mais également le montant des chèques émis au profit des créanciers. A la fin de l'année financière, une provision suffisante est remise au Payeur général du royaume pour acquitter éventuellement pendant un délai, qui est de trois mois pour les services civils et de six mois pour les services de l'armée et de la marine, des dépenses, qui avaient été ordonnancées, c'est-à-dire qui avaient donné lieu à la délivrance de chèques au profit des parties prenantes, mais qui n'avaient pas encore été payées avant le 31 Mars, terme de l'année financière. Donc, en Angleterre, une fois que l'armée financière a pris fin, on continue à opérer des paiements à sa charge, pendant un semestre pour les dépenses de la guerre et de la marine, si bien qu'en fait, à l'année financière anglaise succède, exactement comme dans la méthode de la comptabilité d'exercice, une période complémentaire d'apurement de six mois.

En Italie, les comptes annuels de gestion englobent non seulement les recettes encaissées et les dépenses payées, au cours de l'année financière, qui va du 1er Juillet au 30 Juin, mais encore les droits constatés dans le même délai à l'actif et au passif de l'Etat, et qui n'ont pas été encore éteints par un paiement. Le 31 Juillet, c'est-à-dire un mois après le terme de l'année financière, ces droits actifs et passifs, que l'année laisse après elle au moment où elle expire, cessent de lui être rattachés pour être trans-

la comptabilité budgétaire
En Angleterre

férés à la comptabilité des exercices suivants.

Donc déjà nous percevons ici, comme dans le système de l'exercice, une période complémentaire, très courte il est vrai, puisqu'elle ne dure qu'un mois, pendant laquelle on continue à rattacher à la comptabilité de l'année qui vient de finir les restes à payer ou à recouvrer constatés à son dernier jour.

Après le 31 Juillet, la période complémentaire prend fin définitivement, les restes à payer et à recouvrer sont transférés à la comptabilité de l'année courante, mais ces restes, ces "résidus" font l'objet, dans la comptabilité de l'année, d'une comptabilité distincte, où ils sont suivis complètement à part des charges et des droits afférents à l'année courante, c'est-à-dire en somme, comme nous le faisons dans notre comptabilité des exercices clos, où l'arrêté de chaque année est suivi au cours des années suivantes dans une comptabilité spéciale.

Si l'on prend également l'une des lois budgétaires les plus récentes, la loi roumaine, qui est de 1929, on voit que l'année financière va en Roumanie du 1er Janvier au 31 Décembre, date à laquelle les comptes sont clôturés, ce qui semble l'application rigoureuse du système de la gestion; mais d'autre part, à partir du 1er Novembre, c'est-à-dire deux mois avant l'expiration de l'année financière, il est interdit d'engager des travaux ou des fournitures au titre de l'année financière en cours; en outre, des sanctions sont prévues contre les ordonnateurs, qui engageraient des dépenses pour une période de temps dans laquelle ils savent bien que les fournitures ou le travail ne pourront être réceptionnés avant le 31 Décembre de l'année budgétaire". En somme, en Roumanie, sans tenir compte de cette interdiction vague, on constate que, du moins en ce qui concerne les dépenses de matériel et de fournitures, l'année financière se divise en deux périodes, une période de dix mois, qui correspond à ce que l'on appelle chez nous, dans notre comptabilité d'exercice, l'année financière, au cours de laquelle sont passées les opérations, et une période de deux mois, qui correspond à la période complémentaire, au cours de laquelle aucune opération nouvelle ne peut plus être passée, mais où l'on peut solder les opérations non encore réglées remontant à la première période.

Enfin, si là loi budgétaire allemande est celle qui se rapproche le plus de la conception de la gestion pure et simple, il est cependant à remarquer que c'est

le ministre des finances du Reich qui, chaque année fixe lui-même la date de clôture des comptes. Il y a donc bien là encore une période complémentaire qui, en fait, est habituellement assez courte, mais dont la fixation est laissée à l'appréciation du ministre des finances.

En résumé, dans la plupart des pays qui appliquent le système de la gestion, on constate, comme l'indiquait lui-même M. Von Suchan que la comptabilité ne se limite pas aux opérations de paiement et d'encaissement, qu'elle embrasse, non seulement les mouvements matériels de fonds, mais encore la comptabilité des droits et des charges constatés, et que, à la période au cours de laquelle prennent naissance ces droits et ces charges, succède une période correspondant exactement à la période complémentaire de la comptabilité d'exercice, qui est la période d'apurement des restes à payer et des restes à recouvrer. En fait, cette période complémentaire est assez courte; plus courte qu'elle ne l'était autrefois dans les pays restés fidèles à la comptabilité d'exercice, mais on constate précisément, dans la période actuelle, que ces derniers ont, de leur côté, abrégé de plus en plus la durée de leur période complémentaire, si bien qu'elle n'excède pas sensiblement le délai de prolongation admis dans les systèmes de gestion.

La reddition des comptes n'est pas sensiblement plus rapide dans les pays qui pratiquent le système de la gestion

Par ailleurs, on observe que la reddition des comptes dans les pays à système de gestion n'est pas sensiblement plus rapide que dans les pays à système d'exercice. En Angleterre, par exemple, les comptes sont remis par le Payeur général du royaume au Contrôleur auditeur général, qui remplit l'office de juge des comptes, exercé chez nous par la Cour des Comptes, le 30 Novembre pour les services civils et le 31 Décembre, pour les services de l'armée et de la marine, soit sept mois et huit mois après la fin de l'année financière. Ces comptes vérifiés par le Contrôleur auditeur général, sont transmis par lui à la suite de son examen, à la trésorerie britannique, qui les soumet à la Chambre des Communes, où ils sont examinés par la commission des comptes publics. La Commission des comptes publics en est saisie vers le mois de Février de la seconde année, qui suit la clôture de l'année financière. Cette commission fournit vers le mois de Juin ou de Juillet, son rapport qui constitue la dernière phase du contrôle budgétaire et tient lieu de ce qu'est chez nous la loi de règlement, qui n'existe pas en Angleterre. En résumé, le règlement d'un budget anglais intervient au mois de Juin ou de juillet de la

seconde année qui suit sa clôture, c'est-à-dire seize ou dix-sept mois après l'expiration de l'année financière à laquelle il s'applique.

En Allemagne, les comptes sont déposés cinq mois après la clôture de l'année financière; en Italie, le décret de 1923 sur la comptabilité publique prescrit, dans son article 34, que le compte rendu de l'exercice, qui expire le 30 Juin de chaque année, sera fourni au mois de Janvier de l'année suivante c'est-à-dire 6 ou 7 mois après. Ces dates ne sont pas sensiblement différentes de celles qui fonctionnent chez nous, du moins en période normale.

Dans les pays à comptabilité par gestion le contrôle budgétaire est moins rigoureux.

Une autre observation qu'il y a lieu de faire, c'est que tous les pays dont on vante le système de gestion ont des contrôles budgétaires beaucoup moins rigoureux que les nôtres. En Angleterre, par exemple, les chapitres de crédits sont beaucoup moins spécialisés qu'en France. Les chiffres de chaque budget ne sont définitivement arrêtés que plusieurs mois après l'ouverture de l'année financière, de sorte que, pendant plusieurs mois, le gouvernement met à exécution un budget, qui n'est pas encore voté. Enfin, en Angleterre aucun obstacle n'empêche une dépense irrégulièrement engagée au cours d'une année d'être acquittée sur les fonds de l'année suivante.

En Allemagne, les règles budgétaires sont encore plus élastiques, on n'y observe pas strictement la règle de la spécialité des crédits par chapitre; il y a des virements de chapitre à chapitre, qui sont autorisés et régularisés après coup. On n'applique pas davantage la règle de la spécialité des exercices, en ce sens que le report de nombreux crédits est prévu d'une année à l'année suivante. Enfin, les dépassements de crédits sont eux-mêmes tolérés et même la loi y fait allusion à différentes reprises comme à une pratique consacrée par l'usage.

En somme, on s'aperçoit que dans tous les pays où le système de la gestion peut invoquer en sa faveur l'avantage d'une simplicité plus grande, cette simplicité n'est généralement acquise qu'aux dépens de la rigueur du contrôle. Il n'y a que les pays qui s'astreignent, comme l'Italie, à suivre dans une comptabilité particulière les opérations remontant aux exercices clos, qui évitent cet inconvénient. Encore l'Italie ne l'évite-t-elle qu'en partie, car les comptes de "résidu" ont souvent prêté à la critique et ont servi à abriter des opérations irrégulières. On leur a parfois imputé, en effet, des dépenses nouvelles en les dissimulant sous l'apparence de restes à payer.

Toutes les fois qu'on veut éviter le relâchement du contrôle, qui résulte de l'application stricte du système de la gestion, on est obligé finalement de le corriger, de le tempérer, par des éléments empruntés au système de l'exercice.

Malgré tout, on a fait grief, depuis la guerre surtout, non sans parti-pris, au système de l'exercice du retard que la durée excessive de la période complémentaire apporte à la clôture des comptes et c'est ce qui explique notamment la réforme effectuée chez nous par les décrets du 25 Juin 1934 et que, tout récemment, la Belgique vient également d'introduire chez elle.

La réforme belge de la comptabilité publique

La réforme belge date de l'année 1935. La comptabilité belge, comme la nôtre a gravement souffert des conséquences de la guerre; un certain nombre de comptes n'ont pu être arrêtés en temps voulu, ils sont demeurés en suspens, et la question s'est posée en Belgique comme en France, de savoir si, pour remédier à cet état de choses, il ne conviendrait pas de substituer le système de la gestion à celui de l'exercice. Une commission fut nommée pour examiner le problème et, fait à noter, de même que la commission a été créée chez nous, dans le même but, elle se prononça théoriquement en faveur du système de l'exercice, auquel elle attribuait comme avantage essentiel de permettre un contrôle budgétaire plus efficace. Cependant, comme la commission française, elle fut amenée à conclure pratiquement en faveur d'une réforme assez profonde de la comptabilité d'exercice, en vue de la faire bénéficier des avantages de célérité du système de la gestion.

Suivant les suggestions de sa commission, le gouvernement belge a donc fait voter les règles suivantes; la période complémentaire, qui durait dix mois, durée évidemment excessive, sera progressivement raccourcie; elle sera close le 30 septembre en 1936, le 31 juillet en 1937, le 31 mai en 1938 et à partir de 1939 fonctionnera le système définitif, d'après lequel la date ultime de paiement sera ramenée au 31 mars de l'année qui suit celle dont l'exercice porte le millésime. Quant au compte de l'administration des finances, qui établit la situation de l'exercice expiré, lorsque la réforme sera accomplie, c'est-à-dire lorsqu'à partir de 1939 la date de clôture de l'exercice sera ramenée au 31 mars, il sera publié dans le second semestre de la seconde année, transmis à la Cour des Comptes, qui l'examinera aussitôt et publiera ses observations; le projet de loi de règlement sera déposé vers la fin de l'année en cours

ou dans les premiers jours de l'année suivante, en même temps que le projet de budget de l'exercice à venir. Pour 1939, par exemple, le compte de l'administration des finances sera établi, examiné par la Cour des Comptes dans le second semestre de 1940, l'exercice 1939 prenant fin le 31 mars 1940 pour la période complémentaire, et le projet de loi de règlement pourra être déposé en même temps que le projet de budget pour l'exercice 1941, soit dans les derniers jours de l'année 1940, soit dans les premiers jours de l'année 1941, le budget, en Belgique, étant généralement déposé en retard et nécessitant l'ouverture de douzièmes provisoires.

La réforme belge est intéressante à signaler, parce qu'elle s'est inspirée de très près des dispositions prises dans les deux décrets français du 25 juin 1934.

Les réformes issues des deux décrets du 25 juin 1934 ont transformé notre système de comptabilité par exercice à tel point qu'on peut hésiter sur le point de savoir si notre système est un système d'exercice ou de gestion.

En réalité, le nouveau système est un système de compromis, qui maintient la période complémentaire, en raccourcissant ses délais, et qui, d'autre part, supprime, pour un certain nombre de dépenses, le système des exercices clos. Comme l'énonce le rapport, précédent le premier des deux décrets du 25 juin 1934 qui ont réalisé cette réforme, son objet était: 1° de déterminer plus rapidement les résultats définitifs de chaque budget, de telle sorte que ceux-ci soient connus assez à temps pour servir d'éléments comparatifs au projet de budget en cours de préparation. 2° -et c'est un point qu'on laissera pour le moment de côté pour y revenir plus loin- faire cesser toute confusion entre les dépenses incomptant aux budgets, et celles qui sont mises à la charge de la trésorerie et de suivre dans de meilleures conditions les comptes que présente la situation de celle-ci. 3° de simplifier sur certains points les conditions d'exécution des services, sans vouloir du reste innover complètement par rapport à l'état de choses antérieur.

En effet, la commission de réforme de la comptabilité publique, des délibérations de laquelle sont sortis ces deux décrets, n'a pas osé substituer purement et simplement un système de comptabilité à un autre; elle a, dit le rapport, "en définitive, opté pour un système qui présente pour une large part les

La réforme du système de la comptabilité publique.

Objet de la réforme.

caractères de simplicité de la méthode de la gestion bien qu'il comporte une brève période complémentaire permettant d'éviter les abus, que l'adoption de procédés de comptabilité trop simplistes aurait permis de commettre en matière de dépenses de matériel".

Quels sont les éléments essentiels de la réforme?

Tout d'abord, la période d'exécution des services du budget est maintenue, comme par le passé, entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année: "les services du budget de l'Etat s'exécutent du 1er janvier au 31 décembre".

En outre, et ceci implique maintien de la comptabilité d'exercice, à cette période d'exécution des services, qui coïncide avec l'année civile, s'ajoute une période complémentaire, en ce qui concerne le règlement des dépenses, mais beaucoup plus courte qu'auparavant. En effet, cette période va désormais:

a) Jusqu'au 10 février pour l'ordonnance et le mandatement des dépenses de matériel effectués dans la métropole et dans l'Afrique du Nord.

b) Jusqu'au dernier jour de février pour le paiement des dépenses de personnel et de matériel effectuées dans la métropole et l'Afrique du Nord.

Il est à remarquer que la période complémentaire disparaît complètement quant au recouvrement des recettes. Les restes à recouvrer ne sont plus rattachés à leur exercice d'origine. Désormais, toutes les recettes dont la réalisation n'a pas été obtenue au 31 décembre de l'année d'exécution des services, sont imputées aux recettes des exercices suivants et rattachées à l'année au cours desquels l'encaissement est effectué. Donc, système de la gestion pure et simple en ce qui concerne les recettes.

D'ailleurs, une instruction du 16 décembre 1934 est venue inviter les ordonnateurs à hâter vers la fin de l'année la liquidation des créances de l'Etat, et les comptables à en poursuivre l'encaissement de façon qu'autant que possible, les rentrées soient opérées avant le 31 décembre de l'année.

Quant aux dépenses, au dernier jour du mois de février, aucune dépense ne peut plus être apurée au titre de l'exercice qui vient à expiration. Les dates actuelles du 10 janvier et de 28 ou 29 février sont rapprochées de la fin de l'année financière, puisqu'elles se substituent aux anciennes dates du 31 mars et du 30 avril.

Raccourcissement de la période complémentaire, en ce qui concerne le règlement des dépenses.

Disparition de la période complémentaire en ce qui concerne le recouvrement des recettes.

Les dates de clôture pour les opérations de régularisation.

Les dates de clôture pour les opérations de régularisation sont également modifiées et rapprochées, savoir:

Le 30 avril, pour la régularisation par des crédits supplémentaires des dépenses, qui ont été effectuées en excédent des crédits ouverts, et rentrant dans la catégorie des "dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances et dont le montant ne peut être définitivement connu qu'après l'exécution du service" Donc passé le 30 avril, (la date antérieure était le 30 juin) on ne pourra plus demander au titre de l'exercice qui prend fin des crédits de régularisation.

Le 31 mai, date ultime de clôture de l'exercice (substituée à celle du 31 juillet); pour toutes les autres opérations de régularisation; c'est-à-dire changement d'imputation, versement de crédits de ministère à ministère etc...

L'engagement des dépenses pour les services de matériel cesse 15 jours avant la fin de l'année financière.

Il est à remarquer que le texte nouveau ne reprend plus l'ancienne disposition, qui avait trait à la date de clôture du 31 janvier pour l'achèvement des travaux de matériel commencés avant la fin de l'année et qui n'avaient pas été terminés au 31 décembre pour des raisons de force majeure, lesquelles devraient être attestées par un certificat de l'ordonnateur. Nous avons signalé plus haut les abus, auxquels avait donné lieu cette disposition, qui permettait, en réalité, sous prétexte d'achèvement de travaux déjà commencés, d'engager des travaux neufs. Désormais, il n'y aura plus de délai de ce genre. Au contraire, le décret du 25 juin 1934 dispose qu'aucune dépense de matériel, sauf le cas de nécessités dûment justifiées, ne pourra plus être engagée passé le 15 décembre. L'engagement des dépenses pour les services de matériel cessent donc 15 jours avant la fin de l'année financière, sauf pour des raisons de force majeure.

Comment s'effectuera le rattachement des avances à régulariser.

D'autre part, le décret s'attache à préciser la façon dont s'effectuera le rattachement des avances à régulariser, rattachement, qui avait donné lieu dans le passé à d'assez grandes incertitudes et avait suscité, pour l'établissement des comptes de guerre, des difficultés considérables.

Les avances à régulariser, comme leur dénomination l'indique, ce sont des dépenses qui sont payées provisoirement sur les ressources du trésor et qui ne seront mandatées ou ordonnancées régulièrement qu'après coup, lorsqu'on leur aura ouvert des crédits budgétaires, ce sont, en un mot des dépenses

faites irrégulièrement, sans crédits prévus, parce que l'exécution ne pouvait pas en être différée. Par exemple, on n'a pas surveillé suffisamment l'emploi des crédits et on s'aperçoit en fin d'année qu'il n'en reste plus pour payer le traitement de certains fonctionnaires. Afin de ne pas leur faire subir de retard, on les paiera au titre des avances à régulariser, les crédits nécessaires seront ouverts et la situation régularisée après coup. C'est une pratique évidemment regrettable, mais que la nécessité impose dans certain cas; au cours de la dernière guerre notamment, étant donné le désarroi des services publics, il a fallu faire beaucoup de dépenses de ce genre, en les acquittant provisoirement sur les disponibilités des caisses publiques et en remettant à plus tard le soin de leur donner une imputation régulière.

Pour enrayer les abus auxquels prête ce procédé, la loi du 30 avril 1921, (art. 43) avait décidé que seraient "nuls et sans valeur obligatoire" tous les ordres prescrivant aux comptables des paiements de ce genre "en dehors des cas prévus par les lois ou par les décrets publiés au journal Officiel". Les dépenses au titre des avances à régulariser faisaient l'objet de "titres de paiements spéciaux", qui étaient imputés à un compte de trésorerie, le compte: avances à régulariser qui était ensuite crédité par ordonnances de régularisations lorsque le Parlement avait voté les crédits nécessaires.

Ce régime présentait deux inconvénients; l'un, qui est malheureusement inévitable, c'est que la prescription de l'article 43 de la loi du 30 avril 1921, est forcément dépourvue d'efficacité. Edictée en vue de limiter autant que possible la pratique des avances à régulariser, elle leur donne en réalité une sorte de consécration réglementaire, puisqu'elle prévoit que cette procédure serait normale, si l'avance est autorisée par une loi ou par un décret publié au journal officiel. Il suffit, dès lors à l'Administration, pour être couverte, de prendre un décret d'autorisation avant de procéder aux paiements sans crédits.

L'autre inconvénient, que le décret du 25 juin 1934 est venu corriger par son article 4, tenait au fait qu'on ignorait sur quel budget la dépense une fois régularisée serait imputée, la régularisation pouvant se faire attendre plus ou moins longtemps et n'intervenir même qu'au bout de plusieurs années.

Lé décret du 25 juin 1934 modifie sur ce point

Le système de la loi de 1921.

Le système du

décret du 25 juin 1934.

dans son article 4, les règles antérieures en prescrivant que les dépenses de cette nature, qui ont été autorisées, soit parce que des lois les ont prévues, soit parce qu'un décret est intervenu et a paru au Journal Officiel, seront "imputées au compte du budget qui concerne le service fait". Elles sont acceptées par le contrôleur des dépenses engagées, ordonnancées et acquittées en excédent des crédits déjà ouverts". C'est donc finalement le budget au cours de l'exécution duquel la dépense a été soldée sans crédits, qui en supportertra la charge, quelque soit le moment où l'opération sera régularisée, par le vote de crédits supplémentaires. Désormais, les avances à régulariser ne resteront plus en suspens dans des comptes d'attente, en attendant l'époque de la régularisation.

D'autre part, les décrets qui autorisent les avances à régulariser devront dorénavant être soumis à la sanction des Chambres dans le délai d'un mois, si elles sont en session, et dans le cas contraire, dans la quinzaine de leur plus prochaine réunion. Il y a donc un contrôle parlementaire à posteriori, qui pourra s'exercer peu de temps après les événements et qui permettra de constater et de réprimer, s'il y a lieu, les irrégularités inexcusables.

Dans le même esprit de simplification, le même décret, par son article 6, décide que "les arrérages de pensions seront inscrits en dépense au compte du budget en cours au moment où les comptables du trésor justifiables de la Cour des Comptes en ont constaté le paiement; il n'y a donc plus lieu de se préoccuper de savoir quelle est l'échéance de la pension qui a été réglée; si le pensionnaire ne se présente que tardivement aux guichets du trésor public, la pension sera rattachée aux dépenses du budget pendant l'exécution duquel elle a été payée.

Si le nouveau régime comporte, comme avec la méthode de l'exercice, une année d'exécution des services et une période complémentaire, maintenant très abrégée, par contre il s'éloigne complètement de l'ancien système, en ce qui concerne une catégorie de dépenses importante.

En effet, le système des dépenses d'exercice clos, tel qu'on l'a exposé précédemment, n'est maintenu que pour les dépenses de matériel, supérieures à 6.000 francs effectuées dans la Métropole ou dans l'Afrique du Nord. Toutes les autres dépenses, qui n'ont pas pu être ordonnancées dans les délais impartis, sont imputées sur les crédits ouverts pour les

La système des dépenses d'exercice clos n'est maintenu que pour les dépenses de matériel supérieures à 6.000 francs.

mêmes services au budget de l'année en cours au moment du mandatement.

Donc, distinction essentielle: d'une part, les dépenses de matériel supérieures à six mille francs, et d'autre part, toutes les autres dépenses de personnel et les dépenses de matériel ne dépassant pas le chiffre de six mille francs. Pour les premières, le système des dépenses d'exercice clos continue à s'appliquer et il ne s'applique plus qu'à elles seules.

La comptabilité d'exercice clos est ainsi dépouillée d'un nombre d'opérations de plus en plus considérable. Elle portait, avant le décret de 1923, sur tous les restes à payer, qui apparaissaient en clôture de l'exercice. A la suite du décret de 1923, le système des dépenses d'exercice clos ne s'appliquerait plus qu'aux dépenses non encore ordonnancées ou mandatées à la fin de l'exercice ou de l'année financière, puisque les dépenses qui avaient été ordonnancées ou mandatées avant ce terme étaient considérées comme payées au titre budgétaire et les sommes transférées à un compte de trésorerie pour être laissées à la disposition des créanciers, tant que le délai de l'échéance n'était pas intervenu. Désormais, il n'y aura plus, parmi les dépenses non encore mandatées ou ordonnancées que les dépenses concernant les services matériel, dont le montant dépasse six mille francs. Le principe est extrêmement simple, c'est le principe de la gestion: passé le dernier jour de la période complémentaire, c'est-à-dire passé le dernier jour du mois de février, les restes à payer seront imputés sur les crédits des exercices courants, tant que la déchéance quadriennale ne les aura pas éteints, et ils ne seront plus en aucune façon rattachés aux crédits primitifs, sur lesquels ils devraient être imputés. Les reports des crédits primitifs, destinés à alimenter les chapitres: "dépenses d'exercice clos" des exercices suivants, ne seront plus effectués qu'en ce qui concerne les dépenses de matériel d'un montant supérieur à six mille francs.

Dépenses de matériel et dépenses de personnel.

Que doit-on considérer comme dépenses de matériel et comme dépenses de personnel. Une précision ici est nécessaire. En effet, seront considérées comme ayant le caractère de dépenses de matériels, les allocations aux familles de militaires appelés sous les drapeaux, les allocations et encouragements aux familles nombreuses, les dépenses concernant la participation de l'Etat aux charges de l'Assistance publique, les allocations pour frais de bureaux, pour

Frais de tournées etc..., c'est-à-dire certaines dépenses qu'on aurait pu être tenté, à première vue, de reporter comme des dépenses de personnel.

Telle est la réforme accomplie en ce qui concerne le régime de l'exercice et le régime de la gestion. Le deuxième décret du 25 juin 1934, dispose dans son article 5 que, chaque année, au 1er mars, "les ministres ordonnateurs font établir l'état nominatif des créances dépassant six mille francs, correspondant aux dépenses de matériel qui, engagées avant le 15 décembre de l'année précédente, n'ont pas donné lieu à ordonnance ou mandatement avant la clôture de l'exercice".

Au vu de cet état, ils peuvent ordonner les dépenses sur le budget de l'exercice courant, dans la limite des crédits primitivement ouverts" (au titre des chapitres d'exercices clos).

"Après le dépôt de la loi de règlement définitif de l'exercice, porte l'article 6, les créances qui ne figuraient pas sur l'état prévu à l'article précédent peuvent être ordonnancées au vu d'états additionnels et au moyen de crédits spéciaux ouverts dans les formes suivantes; si les dépenses se rattachent à des chapitres dont les crédits ont été présentés en annulation dans le projet de loi de règlement, pour une somme égale ou supérieure à leur montant, les crédits spéciaux peuvent être ouverts par des décrets; s'il s'agit de dépenses excédant les crédits dont l'annulation est proposée les crédits doivent être accordés par une loi". C'est une distinction que nous avons déjà rencontrée, en exposant le fonctionnement du système antérieurement à la réforme de 1934.

Conséquence de l'abréviation des délais de clôture.

L'abréviation des délais de clôture entraîne cette conséquence, que toutes les opérations de régularisation de ministère à ministère et de rétablissement de crédits, ne pourront plus être effectuées après le 31 mai. Les sommes recouvrées postérieurement à cette échéance ne donneront plus lieu à des opérations de régularisations et seront simplement versées aux recettes budgétaires au titre des "recettes accidentelles à différents titres" (circul. du 16 décembre 1934).

Domaine d'application de la réforme.

Quel est le domaine d'application de la réforme? Elle intéresse, non seulement les finances de l'Etat, mais encore les finances des collectivités locales. En effet, en ce qui concerne les finances communales, le système de la gestion pure et simple y a été introduit par un des décrets lois du 25 juin

1934, portant réforme des budgets locaux.

Quant aux finances départementales, elles conservent la période complémentaire, mais celle-ci est sensiblement abrégée, puisqu'elle finit au 31 Janvier qui suit la fin de l'année d'exécution des services. Pour les départements comme pour l'Etat, la période d'engagement des dépenses de matériel prend fin le 15 Décembre, et, d'autre part, on applique aux départements, comme à l'Etat, le système qui consiste à distinguer les dépenses de matériel supérieures à six mille francs, qui font l'objet d'états de restes à payer et qui sont imputées au budget supplémentaire, et les dépenses de matériel non supérieures à six mille francs, ainsi que les dépenses de personnel qui, lorsqu'elles n'ont pas été payées avant la fin de l'année, sont imputées sur les exercices suivants.

D'autre part, en ce qui concerne les colonies, les services d'exécution du budget de l'Etat aux colonies sont placés sous le système de la gestion pure et simple, à l'exception de nos possessions (colonies, protectorats, pays sous mandat) de l'Afrique du Nord.

Aperçu de la réforme générale de la comptabilité publique

La réforme de l'exercice n'était qu'un des éléments de la réforme générale de la comptabilité publique, à laquelle s'était attelée la commission de 1930, et dont il faut maintenant donner un aperçu d'ensemble. En réformant le système de l'exercice, la commission s'était efforcée de hâter la publication des comptes définitifs, mais il y avait aussi en 1930, à se préoccuper des retards considérables qui s'étaient produits dans la tenue des écritures publiques du fait de la guerre.

De là, deux séries de mesures, les unes ayant pour objet d'accélérer la production des comptes de guerre, en rattrapant les retards antérieurs, les autres qui s'attachent à éviter de nouveaux retards dans l'avenir, en simplifiant notre système de comptabilité et en abrégant les délais légaux de production des comptes.

Mesures destinées à rattraper le retard dans la publication des comptes définitifs

Quant aux mesures concernant l'établissement des comptes de guerre, il convient, pour comprendre en quoi elles consistent, de prendre rapidement connaissance des différents comptes qui retracent l'exécution d'un budget lorsque les opérations de ce budget ont pris fin et qui serviront de base au contrôle parlementaire, tel qu'il s'exerce par la loi de règlement, laquelle fixe définitivement la situation du budget qu'elle concerne.

Les comptes qui retracent l'exécution d'un budget

C'est une loi du 25 Mars 1817, qui a prescrit l'établissement des comptes définitifs, et c'est la loi

du 15 Mai 1818 qui, dans son article 102, a institué la loi de règlement, qui n'existe pas dans certains pays, par exemple en Angleterre, et qui est le moyen de contrôle du Parlement sur l'exécution du budget.

La loi de règlement

La loi de règlement a pour objet de fixer définitivement la situation du budget dont les opérations sont terminées; c'est elle 1° - qui fixe d'une manière définitive les dépenses de l'exercice, en distinguant les dépenses qui ont été payées et les dépenses qui restent à payer à sa clôture; 2° - qui procède à la fixation définitive des crédits ouverts, au titre de l'exercice considéré; crédits ouverts par la loi de finances, crédits ouverts ensuite par des lois de crédits additionnels, crédits de régularisation votés avant la fin de la période complémentaire, etc... 3° - Le rapprochement des dépenses effectuées des dépenses payées et des crédits ouverts au titre du budget, donne lieu à l'annulation de crédits non consommés, à laquelle procède également la loi de règlement; certains crédits sont purement et simplement annulés; les autres pourront être reportés aux chapitres des dépenses d'exercice clos des budgets suivants, jusqu'à concurrence du montant des restes à payer constatés. 4° - Enfin, la loi de règlement fixe définitivement les recettes encaissées au titre du budget et décide, s'il y a lieu, quel emploi sera fait de l'exécédent que le budget laisse après lui. En vertu de la loi du 7 Août 1926, cet excédent, en principe, devrait être versé à la Caisse autonome d'amortissement pour en augmenter la dotation.

La loi de règlement marque donc le dernier acte qui intéresse l'existence d'un budget; une fois qu'elle est intervenue, il n'appartient plus qu'au passé et sa situation est réglée pour toujours.

Documents à produire à l'appui du projet de loi de règlement.

Les déclarations de conformité.

Pour que le parlement puisse exercer en connaissance de cause ce contrôle, il est nécessaire qu'il soit éclairé par un certain nombre de documents, et tout d'abord qu'il soit saisi des comptes établis par le gouvernement pour retracer l'exécution des services budgétaires. Ces comptes, qui éclaireront le parlement, devront, au préalable, être affirmés véritables par la Cour des Comptes, qui, dans les déclarations solennelles, qu'on appelle des "déclarations de conformité" attestera la concordance, la conformité des comptes établis par le gouvernement avec les écritures des comptables dont elle a eu elle-même à juger les comptes. Ces déclarations attesteront autrement dit que les comptes des ministres récapitulent fidèlement les opérations dont la Cour a eu connaissance dans le détail, lorsqu'elle a eu entre les mains, pour rendre ses ar-

rêts, tous les comptes individuels des comptables publics qui en sont justiciables.

Les principaux comptes à fournir par le Gouvernement

Les comptes dont l'établissement s'impose au Gouvernement et qui seront fournis à l'appui du projet de loi de règlement de l'exercice, sont au nombre de trois principaux:

1° - Le Compte Général de l'administration des finances qui est un compte de gestion, comprenant toutes les opérations comptables qui se sont déroulées entre le 1er Janvier et le 31 Décembre de l'année dont le budget porte le millésime.

2° - Les comptes de dépenses des différents ministères, que l'on appelle quelquefois, par abréviation, les comptes définitifs des ministres, qui sont des comptes d'exercice, et qui relatent toutes les dépenses effectuées au titre de l'exercice considéré.

3° - Le compte des recettes, établi également par exercice, et qui est fourni par le seul ministre des finances, lequel est essentiellement le ministre de la recette. Nous ne citerons que pour mémoire les comptes généraux de matières sont fournis par certains départements ministériels.

Les comptes des dépenses des ministres et le compte des recettes du ministre des finances n'appellent aucun commentaire et se définissent d'eux-mêmes, il suffit de se rappeler que ce sont des comptes d'exercice par opposition au Compte général de l'administration des finances, qui est un compte de gestion.

Le Compte général de l'administration des finances

Au contraire, le Compte général de l'administration des finances appelle quelques explications. Ce compte extrait du Grand Livre et du Journal, tenus par le bureau des écritures centrales, qui fait partie des services de la direction de la comptabilité publique, comprend deux énormes volumes, où sont retracées toutes les opérations, dont les dates se placent entre le 1er Janvier et le 31 Décembre. Il se divise en un certain nombre de comptes généraux et de comptes spéciaux. Les comptes généraux, pour ne citer que les principaux, sont constitués par le compte des opérations de l'année (qui relate toutes les opérations suivies par les comptables publics en recettes et en dépenses et leurs avoirs en caisse au 1er Janvier et au 31 Décembre); par le compte des contributions et revenus publics, le compte des dépenses publiques, le compte de trésorerie, qui relate la situation des bons, des obligations et des valeurs diverses du Trésor, des services spéciaux, des avances du Trésor, et les mouvements de fonds effectués entre comptables publics. Viennent ensuite les comptes des budgets concernant la

situation définitive du dernier exercice, dont la période complémentaire est venue à expiration dans le courant de l'année et dont la loi de règlement est proposée, ainsi que la situation provisoire de l'exercice courant et aussi des tableaux analytiques qui récapitulent la situation des budgets depuis un certain nombre d'années.

Enfin, les résultats de tous ces comptes sont contrôlés par la situation générale de l'administration des finances, qui comprend le bilan général de l'actif et du passif de l'administration des finances.

Quant aux comptes spéciaux, qui présentent moins d'intérêt, ils comprennent notamment le compte de la dette publique, le compte d'apurement des exercices clos, le compte des fonds de concours, etc..

Tous ces comptes, compte général de l'administration des finances, compte des dépenses des ministres, compte des recettes du ministre des finances, avant d'être soumis à la Cour des Comptes, pour qu'elle atteste leur conformité, et d'être produits à l'appui du projet de loi de règlement, sont l'objet d'une première vérification par les soins d'une commission de neuf membres, composée de parlementaires et de hauts fonctionnaires, que l'on appelle la Commission de vérification des comptes des ministres. Cette commission s'assure que les comptes établis par les ministres et que le compte général de l'administration des finances, reproduisent exactement les écritures d'où ils sont extraits. Elle arrête ne varier sur les registres du bureau des écritures centrales au ministère des finances au 31 Décembre, les registres de la comptabilité centrale dans les ministères à la même date, et compare ensuite les comptes imprimés avec les documents dont ils sont extraits.

Vérification
des comptes des
ministres

Délai de produc-
tion de ces do-
cuments

La production de ces comptes nécessite naturellement un certain temps. Sous le régime du décret du 31 Mai 1862, les dates étaient les suivantes: le Compte Général de l'Administration des Finances devait être publié dans le trimestre qui suivait la fin de l'année financière (article 156 du décret); quant aux comptes des ministres, ils devaient être joints au projet de loi de règlement qui devait être déposé sur le bureau de la Chambre dans les deux premiers mois de l'année suivant la date de clôture de l'exercice. Ces dates de clôture de l'exercice, à l'époque du décret de 1862, étaient le 31 Juillet pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses, le 30 Août pour les recouvrements et les paiements, le 30 Novembre pour les différents délais de régularisation.

Ces dates avaient été modifiées par la loi du

25 Janvier 1889 et par la loi du 23 Novembre 1902, en vertu desquelles le compte général de l'administration des finances devait être produit le 31 Juillet de l'année suivant l'année d'exécution du budget et le projet de loi de règlement déposé en même temps que les comptes des ministres fournis à son appui au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire suivant la clôture de l'exercice, c'est-à-dire au début de la deuxième année, la session ordinaire s'ouvrant le deuxième mardi de Janvier.

Si l'on prend l'exercice 1909, dont la période d'exécution des services allait du 1er Janvier au 31 Décembre 1909, le compte général de l'année 1909 devait être fourni au plus tard le 31 Juillet 1910; les comptes des ministres et le projet de loi de règlement devaient être produits au début du mois de Janvier 1911.

Le dossier, si l'on peut ainsi parler, du projet de loi de règlement de l'exercice considéré se complétait dans la suite d'un certain nombre de documents, savoir:

1° - le compte général de l'Administration des finances de l'année suivante (1910) comprenant la période complémentaire de l'exercice expiré (1909) et devant paraître en Juillet 1911.

2° - Les déclarations de conformité de la Cour des Comptes, qui devaient être rendues au 1er Mai de l'année suivant celle de la clôture de l'exercice, c'est-à-dire dans l'exemple choisi, au 1er Mai 1911, soit environ un trimestre après le dépôt du projet de loi de règlement; mais comme elles donnaient lieu à des éclaircissements et à des explications que la Cour demandait aux ministres par voie de référés sur les irrégularités relevées par elle, et comme la réponse aux référés devait figurer dans le Rapport annuel de la Cour, les déclarations n'étaient publiées et distribuées qu'en même temps que le Rapport annuel c'est-à-dire au 1er Novembre.

3° - Le rapport et le procès-verbal de la Commission de vérification des comptes des ministres, qui devaient être déposés au Parlement avant la fin de la seconde année.

Ainsi à la fin de la seconde année suivant le dernier jour de l'année financière, à la fin de l'année 1911, pour le budget de 1909, tous les documents nécessaires pour permettre au Parlement de voter en connaissance de cause, la loi de règlement du budget de 1909 étaient ou devaient être rassemblées, aux termes des dispositions réglementaires, et le Parlement pouvait procéder à l'examen et au vote de cette loi dans

les premiers jours de 1912.

Les dates officielles prescrites pour la production des comptes et pour le dépôt de la loi de règlement, dates qui, au milieu du siècle, étaient plus reculées que celles qu'avaient finalement arrêtées la loi de 1889 et celle de 1902, furent assez régulièrement observées, jusque sous le Second Empire, où certains retards apparurent dans l'établissement des comptes. Cependant, en ce qui concerne le compte général, on avait repris les dates normales dès 1885, et dès 1888, en ce qui concerne le dépôt de la loi de règlement et la distribution des comptes définitifs des ministres. L'Administration était exacte et, s'il y avait un responsable, c'était, en l'espèce, le Parlement qui, une fois saisi du projet de loi de règlement de l'exercice, le laissait souvent dormir plusieurs mois ou même plusieurs années avant de le voter.

Il est à remarquer, en effet, que les Chambres, par une erreur singulière de perspective, s'intéressaient aussi peu à la loi de règlement, qui est, cependant, la conclusion de l'exécution du budget, qu'elles témoignaient, au contraire d'intérêt pour le vote de la loi de finances elle-même, alors que la loi de finances ne contient, en somme, que des chiffres de prévisions et que ce qui importe surtout ce sont, non pas tant les évaluations auxquelles on a pu procéder, que les résultats concrets qui ont été réalisés.

Le désordre dans la comptabilité publique, conséquence de la guerre.

La guerre et les années qui la suivirent devaient entraîner dans la comptabilité publique un désordre tel, que le problème se posa bientôt de savoir de quelle façon on pourrait y porter remède. Des éléments essentiels de cette comptabilité faisaient totalement défaut; par exemple, toute la comptabilité de la trésorerie générale du Nord avait disparu du fait de l'occupation du territoire par les armées allemandes; il va de soi également que, dans les régions voisines de la zone d'opérations, les écritures n'avaient été tenues que d'une manière plus ou moins irrégulière. L'administration centrale manquait, de son côté, de personnel, et, d'autre part, les Finances avaient dû assurer de nombreux services nouveaux dont la création avait été motivée par les nécessités de la guerre, tels certains services à caractère industriel ou commercial, pour lesquels avaient été ouverts des comptes spéciaux ou hors budget, qui venaient encore compliquer la comptabilité. En outre, l'urgence qu'il y avait à procéder à certaines opérations avait souvent empêché d'observer les règlements; il y a des cas où il fallait évidemment payer, sans savoir exactement si le paie-

ment était régulier, en passant l'opération à un compte d'avances à régulariser, dont la régularisation serait poursuivie plus tard, quand on pourrait et comme on pourrait.

Les deux solutions possibles

En présence de cette situation lamentable, on pouvait hésiter entre deux solutions. Une première solution eût été la solution du "coup d'éponge" ou du "coup de terchon", elle aurait consisté, la constatation étant faite de l'impossibilité de reconstituer des comptabilités régulières, dont la plupart des éléments faisait défaut, à ouvrir comme on l'avait d'ailleurs fait à la suite de la guerre de 1870, un compte de liquidation, dans lequel on aurait, en quelque sorte, entassé toutes les opérations des années de guerre, que l'on ne pouvait pas parvenir à tirer au clair. Passant l'éponge sur le passé, on aurait alors repris tout de suite, la tenue de comptes réguliers, pour lesquels on se serait efforcé de revenir aux dates d'établissement de publication régulières. Cette solution, qui avait le mérite de la simplicité, et à laquelle finalement on a dû, comme on le verra plus loin, revenir tardivement, tout au moins dans une large mesure, fut écartée cependant pour deux raisons:

Raisons pour lesquelles on écarte l'ouverture d'un compte de liquidation

Tout d'abord, on hésitait à soustraire, ce qui était d'ailleurs évidemment regrettable, aux modes de contrôle budgétaire normaux, une masse d'opérations qui précisément, étaient de celles dont la régularité aurait demandé à être vérifiée d'une façon minutieuse; et surtout, on recula devant la difficulté, qu'il y avait à ouvrir, après une coupure de plusieurs années, de nouveaux comptes, auxquels on aurait dû donner pour point de départ une base plus ou moins artificielle. En effet, un compte s'enchaîne normalement avec les comptes qui le précédent; sa situation au point de départ est la reprise de la situation que le compte précédent laisse à sa clôture; or, cette situation était impossible à connaître, si l'on renonçait précisément à établir la comptabilité des années précédentes. On était obligé de partir sur une situation de caisse, sans connaître l'actif ou le passif légués par les années antérieures, c'est-à-dire sur une donnée arbitraire.

La solution adoptée; allongement des délais d'établissement des comptes.

On décida donc que les comptes de toutes les années de la guerre seraient établis, sauf à prendre le temps nécessaire, et à dépasser, par conséquent, largement les délais normaux prévus par les textes. A partir de 1915, furent votées effectivement plusieurs lois successives qui allongeaient les délais d'établissement des comptes; par exemple, une loi du 17 Décembre

1918 fixe, en les échelonnant, les dates successives auxquelles devront être établis et fournis les comptes de 1914, de 1915, et de 1916. Une loi du 29 Juin 1920, les comptes de 1914 ayant pu être dans l'intervalle établis tant bien que mal, fixe de nouveaux délais plus reculés pour les comptes de 1915 et de 1916.

On dut bientôt se convaincre qu'avec cette méthode, les retards s'aggravaient de plus en plus et que l'on marchait vers un moment où il serait impossible de les rattraper. C'est alors que la loi du 29 Décembre 1923 introduisit ce que l'on a appelé le "système de la coupure", divisant les comptes en souffrance en deux catégories, l'une comprenant les exercices antérieurs à 1921, et l'autre les exercices 1921 et suivants, et décida qu'en même temps que l'on poursuivrait l'établissement des comptes de la première série 1915 à 1920, on commencerait, sans plus attendre davantage, la préparation des comptes de 1921, pour passer ensuite aux comptes des années ultérieures. La loi du 29 Décembre 1923, contenait, en outre, une sorte de calendrier, qui fournissait les dates échelonnées auxquelles seraient publiés, d'une part, puisque l'établissement des deux séries de comptes se poursuivrait maintenant parallèlement, les comptes de 1915 à 1920, et les comptes de 1920 et années suivantes. Ce calendrier était agencé de telle façon que la soudure entre les deux périodes était prévue pour l'année 1929, année au cours de laquelle seraient fournis simultanément les comptes de 1920, qui terminaient la première série de comptes, et les comptes de 1927, le retard étant désormais rattrapé.

A vrai dire, ce système de la coupure soulevait un certain nombre de questions délicates, dont la solution entraîna d'assez graves difficultés. En effet, du moment qu'on allait établir les comptes de 1921, qui étaient les premiers de la seconde série, bien avant les comptes de 1920, derniers de la première série, on se trouvait en présence du problème, que l'on a rencontré plus haut ; quelle base devait-on prendre comme point de départ pour les comptes de 1921, puisqu'on ne connaissait pas les résultats des comptes antérieurs. On ne pouvait évidemment prendre comme base qu'une situation provisoire, soit en partant de la situation de caisse au 1er janvier 1921, soit en laissant de côté toutes les opérations qu'on n'était pas encore parvenu à reconstituer exactement, et qui demeuraient pour le moment en suspens. C'est cette seconde solution, à laquelle on s'est finalement arrêté. Le compte de 1921 a été un compte incomplet, laissant de côté un certain nombre d'opérations.

Le système de la coupure.

tions, dont la situation ne pourrait être exactement connue, que quand on aurait les comptes des années antérieures. Dans la suite, quand on a connu la situation de l'exercice 1920, on a rattaché, arbitrairement, mais parce qu'il était nécessaire de le rattacher à une comptabilité qui ne fût pas encore arrêtée, le solde que faisait apparaître le compte de 1920 au compte de 1928.

Quoiqu'il en soit, le calendrier de la loi de 1923 imposait à l'administration des délais encore trop courts, pour qu'elle fût en mesure de les observer. Le retard ne fut pas rattrapé à la date prévue, et c'est seulement à la fin de 1934 que la soudure, que l'on avait escomptée pour 1929, a été obtenue avec la production des comptes de 1920 et des comptes de 1928.

On se trouvait, par conséquent, de nouveau en retard pour la publication des comptes postérieurs à 1928, puisqu'on était à ce moment en 1934. Aussi, en 1934 l'Administration décida-t-elle, d'effectuer une nouvelle coupure, c'est-à-dire de procéder à l'établissement des comptes de 1934, dès que les éléments en seraient rassemblés, avant que les comptes restant à publier, c'est-à-dire les comptes 1929 à 1933, ne le fussent. Finalement, à l'heure actuelle, il ne reste plus que deux projets de loi de règlement, dont le dépôt soit en retard, les projets intéressant l'exercice 1930, et l'exercice 1931, dont le dépôt interviendra au cours de la présente année 1936.

Pratiquement, le retard, en ce qui concerne la comptabilité passée, celle qui remonte aux années de guerre et aux années qui l'ont suivie, est donc complètement rattrapé.

Toutefois les comptes de guerre, ainsi qu'on l'a signalé plus haut, n'ont pu être établis que d'une façon plus ou moins incomplète et conjecturale ; il y avait un certain nombre de services spéciaux du trésor, dont la situation n'était pas apurée et n'avait pu, par conséquent, être intégrée dans une comptabilité régulière. Il y avait un très grand nombre de dépenses qui avaient été acquittées sur les disponibilités du trésor - elles s'élevaient à plusieurs milliards - au titre d'avances à régulariser, dont la régularisation n'était pas encore intervenue, et qui soulevaient d'assez grosses difficultés, quant à leur imputation à tel ou tel compte budgétaire. Il était indispensable d'en finir avec tout cet arriéré, qui n'avait pas pu trouver place dans les comptes annuels réguliers.

C'est alors qu'on se décida tardivement à donner

Retour à la solution du compte de liquidation.

le "coup de torchon" par une loi du 13 janvier 1933, élargie depuis lors par un des décrets-lois du 25 juin 1934, et qui s'attache à apurer, à liquider, toutes les opérations en souffrance de façon précisément à permettre la réforme de la comptabilité, qui n'eût pas été possible, s'il était resté encore des opérations en suspens.

Aux termes de la loi du 13 janvier 1933, toutes les dépenses et toutes les recettes en suspens, toutes les opérations mal définies, dont le rattachement à tel ou tel budget, à telle ou telle année, est impossible, seront passées à un compte qui n'est autre chose qu'un véritable compte de liquidation et qui est intitulé : "recettes et dépenses d'ordre provenant de l'apurement d'opérations antérieures ou de l'amortissement de la dette à court terme". A ce compte seront portés des lots divers d'opérations de toutes natures : opérations d'ordre, recettes qui n'ont pas reçu d'imputation normale, reversement par la Banque de France des bénéfices de réévaluation de l'encaisse à la suite de la loi de stabilisation, emprunts antérieurs au 1er juillet 1928, etc... primes de démobilisation, soldes débiteurs d'avances du trésor, décharges de responsabilités, dépenses des exercices périmés et, d'une façon plus générale, dépenses de tous les comptes d'attente antérieurs à l'année 1926.

La loi du 13 janvier 1933 a été élargie par le décret-loi du 25 juin 1934. En effet, ce nouveau texte fait passer au compte en question toutes les opérations inscrites dans les comptes d'attente jusqu'à 1933, date qui est substituée à la date primitive de 1926. On peut donc dire que toutes les opérations, qu'il était difficile de reconstituer d'une manière exacte, de rattacher en connaissance de cause à la comptabilité de tel ou tel exercice, sont passées en bloc jusqu'à l'année 1933 à un compte de liquidation dont le déficit, qui sera évidemment considérable, sera ultérieurement passé aux découverts du trésor.

Les retards sont donc aujourd'hui rattrapés, et le passé est en partie apuré, grâce au coup d'éponge de la loi de 1933 et du décret de 1934. Quoiqu'il en soit, pendant plusieurs années, et tant que la soudure des comptes n'a pas été faite (elle n'est intervenue qu'en 1934, lorsqu'on a produit à la fois les comptes de 1920 et les comptes de 1928), nous avons été dans l'impossibilité de connaître la situation exacte de nos finances, l'actif et le passif qu'elles représentaient, puisqu'il y avait une coupure, dans la comptabilité.

A Genève, en 1932, nous avons eu l'humiliation,

au moment où l'on discutait la limitation des armements, et où l'on cherchait à établir des limitations budgétaires, de ne pas pouvoir produire des comptes définitifs, qui avaient été produits par tous les autres pays. La conséquence assez curieuse, d'ailleurs, c'est que nous avons dû, pour suppléer à l'impossibilité où nous étions de pouvoir fournir des comptes réguliers, donner des états spéciaux de nos dépenses militaires dans les années précédentes, états que nous avons établis d'une façon extrêmement exacte, tandis que les autres pays, qui avaient déjà établi leurs comptes de guerre, souvent au petit bonheur, fournissaient des situations beaucoup plus sujettes à caution.

Précautions et améliorations pour l'avenir, Abréviation des délais de production des comptes.

A la liquidation du passé, et à la récupération du retard dont notre comptabilité avait souffert, devaient s'ajouter des précautions et des améliorations pour l'avenir. Il fallait, en premier lieu, hâter la production des comptes définitifs; cette réforme se trouvait justement rendue possible par la transformation des règles de notre comptabilité d'exercice, réalisée par le décret du 25 juin 1934. Aussi ce décret, dans son article 9, abrège-t-il, légèrement les délais. Le compte général de l'Administration des Finances sera fourni au plus tard le 30 juin, c'est-à-dire un mois d'avance sur la date antérieure du 31 juillet. Quant aux comptes définitifs, ils seront fournis en même temps que sera déposé le projet de loi de règlement, qui devra être remis sur le bureau de la Chambre des Députés au plus tard le 31 Octobre. Ici, on gagne un peu plus de deux mois. Maintenant, le dépôt de la loi de règlement interviendra au début de la session extraordinaire d'automne, tandis qu'il n'était prévu par la loi de 1902 que pour le début de la session ordinaire suivante, s'ouvrant au commencement de janvier. Donc, dorénavant les comptes définitifs seront produits, en même temps que sera déposé le projet de loi de règlement, huit mois après la clôture de l'exercice financier, qui a lieu dorénavant, sauf pour les délais de régularisation, le dernier jour de février de la seconde année. Ce sont là des dates qui soutiennent honorablement la comparaison avec les dates auxquelles sont produits les comptes budgétaires à l'étranger.

Simplification des comptes.

Il fallait, en second lieu, en même temps qu'on rapprochait les dates de production des comptes, faciliter leur établissement en les simplifiant. Tel a été l'objet de l'instruction de la Direction de la Comptabilité publique du 20 novembre 1933 et du décret loi du 25 juin 1934. L'instruction et le décret, qui, sur ce point, se sont directement inspirés des travaux

de la commission de la réforme de la comptabilité, se préoccupent de faciliter la tenue des écritures et leur centralisation ; ils s'attachent à réduire le nombre des comptes qui sont tenus par les comptables, à en fixer la nomenclature et les cadres. Jusque là, les comptes des comptables étaient tenus de façons diverses, étaient présentés dans des cadres qui variaient d'une administration à une autre ; le classement des opérations entre les différents comptes était fait surtout en se plaçant au point de vue des facilités du contrôle, et de la production des justifications à fournir par les comptables ; il n'y avait pas de classement rationnel, d'après l'objet des opérations. Il n'y avait pas non plus de distinction suffisamment apparente entre les opérations qui intéressaient le trésor et les opérations qui intéressaient le budget. Désormais le nombre considérable de comptes tenus par les différentes catégories de comptables est sensiblement réduit ; tous les comptes sont divisés en neuf groupes et subdivisés en 34 comptes généraux. Ainsi, par exemple, le premier groupe comprend la caisse et le portefeuille ; le deuxième groupe, les opérations de nature budgétaire ; le troisième, les services spéciaux ; le quatrième les créances à court terme de l'Etat ; le cinquième, les créances à court terme contre l'Etat ; le sixième, les comptes d'attente et comptes intérieurs ; le septième, les mouvements de titres et valeurs en approvisionnement ou appartenant à des particuliers ; le huitième, les comptes d'ordre ; le neuvième, les découverts du trésor. Ces 9 groupes sont divisés en un certain nombre de comptes généraux, dont le total s'élève à 34. Certains comptes que l'on pouvait appeler des comptes omnibus, dans lesquels on entassait un certain nombre d'opérations diverses, comme les comptes correspondants du trésor, ou correspondants administratifs, sont supprimés.

Naturellement tous les comptables publics ne tiennent pas les 9 groupes de comptes, qui viennent d'être énumérés ; chacun ne tient que les comptes, qui rentrent dans la catégorie d'opérations qui relève de sa fonction. Mais tous les comptes doivent s'emboiter dans la nomenclature générale. Il y a donc un mode de présentation uniforme de notre comptabilité, qui permettra, par ailleurs, de simplifier les modes de présentation des comptes des ministres et, d'autre part, de centraliser périodiquement les résultats des écritures, de façon à produire des situations périodiques de l'état du budget et du trésor.

De fait, le décret du 25 juin 1934 apporte un certain nombre de simplifications au Compte Général

de l'Administration des Finances, ainsi qu'au Compte des recettes, fourni par le ministre des finances. Par exemple, dans le Compte Général de l'Administration des Finances, les comptes des budgets ne reproduiront plus le détail de toutes les dépenses budgétaires, puisque ce détail se retrouvera plus tard dans les comptes définitifs des ministres; il se borne à une présentation d'ensemble, donnant le montant des dépenses effectuées par ministère ou, le cas échéant, par section de ministère.

De même, en ce qui concerne le Compte des recettes, un certain nombre d'états, qui y figuraient autrefois, sont supprimés. Donc, uniformisation des comptes, réduction du nombre des comptes tenus par les comptables, et, corrélativement, simplification dans la présentation des comptes, qui relatent l'exécution du budget, en particulier, compte général de l'Administration des Finances et du compte des recettes.

D'autre part, cette simplification et surtout cette uniformisation, introduites dans la tenue des comptes, va faciliter la centralisation des écritures et permettre, comme on l'a indiqué plus haut, la fournitute de situations périodiques. Ici, on touche à quelque chose qui constitue une modification assez profonde aux conceptions budgétaires, qui se manifestaient dans le décret de 1862. En effet, ces situations doivent faire connaître, d'une façon précise, non seulement la situation du budget, mais ce qui est plus important, ce qui est indispensable pour savoir où l'on en est exactement au point de vue financier, la situation de la trésorerie. Il s'agit, en somme, de permettre au Parlement d'exercer le contrôle du Trésor. Or, ce contrôle du trésor s'ajoutant au contrôle budgétaire, c'est quelque chose que le décret de 1862 n'avait pas prévu et qu'il avait complètement laissé de côté.

Il ne s'était, en effet préoccupé, et c'est sur ce point qu'il a fallu le compléter et le corriger, ni d'organiser le contrôle de la trésorerie, ni de créer une comptabilité du trésor.

Si, en effet, on ouvre le décret du 31 mai 1862, et si on parcourt ses différents articles, on constate que presque toutes ses dispositions concernent à peu près exclusivement le budget. Comptabilité publique y apparaît comme plus ou moins synonyme de comptabilité budgétaire. Les seuls textes du décret qui aient spécialement trait à la trésorerie, se bornent à peu près aux trois articles consacrés à la dette flottante du trésor, l'un pour la définir, (c'est l'article 293) le second pour soumettre les émissions

Le décret du
31 Mai 1862 ne
se préoccupait
que du contrô-
le du budget.

de bons du trésor, à l'autorisation, qui devra être donnée dans la loi de finance, (c'est l'article 294) et le dernier enfin pour instituer la commission, purement administrative, des frais de service et négociations du trésor public (c'est l'article 295).

Comme le décret du 31 mai 1862 on le sait, n'est qu'une compilation des lois et règlements en vigueur, on aperçoit par là combien la trésorerie y a tenu relativement peu de place, en comparaison du budget, dans les préoccupations des législateurs. Ils l'ont plus ou moins passée par préférence et, au surplus, cette lacune n'est point de leur part le fait d'une négligence; elle répond à une conception particulière du rôle et des fonctions de la trésorerie, conception qui s'explique par les circonstances de l'époque. La Trésorerie à s'en rapporter au décret de 1862, semble, en effet, confinée dans un rôle subalterne; elle n'est d'un service accessoire de l'exécution du budget et c'est sous cet aspect qu'on a continué à la considérer jusqu'en 1914.

Transformation,
à la suite de
la guerre, du
rôle de la tré-
sorerie.

Les événements de la guerre et d'après guerre, et le bouleversement financier qui en a été la conséquence, ont entraîné une transformation complète du rôle de la trésorerie, qui d'accessoire, est devenu primordial.

Le budget subit une éclipse presque complète pendant la période des hostilités; On peut dire que, depuis 1914 jusqu'en 1918, il n'y a plus de budget à proprement parler; les dépenses sont couvertes au moyen d'appels incessants aux ressources de la trésorerie, et lorsque le budget se constituera, en 1919, il ne sera encore qu'un budget fragmentaire, qui ne renfermera qu'une minime partie des dépenses publiques. En somme, jusqu'en 1926, ce sont les ressources de la trésorerie, bien plus que les ressources budgétaires, auxquelles on a eu recours pour alimenter les finances; le budget n'est qu'un appoint accessoire à la trésorerie.

Lorsqu'en 1926, on rendra au budget, par une nouvelle et considérable augmentation des impôts, sa dotation normale, l'importance de la trésorerie demeurera cependant singulièrement accrue par rapport au passé; on s'aperçoit que les anciennes conceptions ont besoin d'être révisées, que c'est à tort qu'on a négligé le régime de la trésorerie pour ne s'attacher qu'à la mise au point des règles budgétaires et qu'à côté de la question du contrôle du budget, il y a une question du contrôle du trésor, à laquelle la loi du 16 avril 1930, par son article 131, modifié depuis lors par l'article 70 de la loi du 31 mars

1932, et complété par le décret loi du 25 juin 1934, s'est efforcée d'apporter une solution.

Nous aurons donc à examiner d'abord, la conception classique du rôle du trésor et les conséquences qui en découlent; ensuite les circonstances qui sont venues modifier cette conception et poser le problème du contrôle de la trésorerie, en troisième lieu, à examiner les mesures prises à cet égard.

Conception classique du rôle du trésor.

Lorsque les grandes lois et ordonnances de la Restauration sont venues jeter les bases du droit budgétaire moderne, le but de leurs auteurs était avant tout d'assurer l'exercice du contrôle parlementaire sur les recettes et sur les dépenses publiques. En effet, il importe de ne pas oublier que le vote de l'impôt par les représentants de la nation était encore, à ce moment-là, une conquête récente et que sous la Restauration le droit du Parlement de voter les dépenses était encore contesté tout au moins par une partie de ses membres, si bien qu'aucune loi n'est venue le consacrer expressément. (I)

Il est donc naturel que l'organisation de notre système de comptabilité publique soit d'abord envisagée sous l'angle budgétaire, et cela d'autant mieux qu'à le bien considérer, le rôle du trésor n'apparaît alors que subsidiaire. Rassemblant toutes les ressources des caisses publiques, quelle que soit leur origine, qu'elles soient, par exemple, constituées par le cautionnement des comptables, par les fonds particuliers qu'y déposent les receveurs-généraux, les ancêtres des trésoriers payeurs généraux actuels, après s'être procuré eux-mêmes ces fonds en recevant les dépôts publics ou par le produit des impôts, le Trésor est d'abord le caissier du budget. Il en est également, à l'occasion, le banquier, lui fournissant les fonds de roulement dont le budget a besoin, par le moyen de la dette flottante, couvrant à l'occasion les déficits budgétaires en les passant au compte de ce que l'on appelle les "découverts du trésor".

Conséquences qui en découlent.

L'activité du trésor se règle donc en fonction de l'activité et de la situation du budget. C'est un service d'exécution du budget, et ceci délimite les domaines respectifs d'attributions du ministre et du

(I) Le droit des assemblées de voter les dépenses se déduit d'une façon indirecte de la loi qui a fixé leur mode de votation; c'est-à-dire de la loi du 25 Mars 1817, qui a introduit la spécialité du vote des dépenses par ministère, spécialité que des lois ultérieures ont fait descendre ensuite jusqu'aux "sections" de ministère puis aux "chapitres".

Parlement. Le parlement vote les recettes et les dépenses et autorise les emprunts; c'est au gouvernement qu'il appartient de faire emploi des autorisations parlementaires qui lui ont été conférées, et, plus spécialement, au ministre des finances, de gérer le service des recettes et celui des dépenses et corrélativement de gérer le service de la trésorerie, qui rentre dans les services d'exécution du budget. Parlementairement, le ministre n'est responsable que du respect des autorisations parlementaires qui lui ont été données, ne pouvant modifier, ni la nature des recettes, ni le montant des dépenses autorisées, mais il décide lui-même des mouvements de fonds à effectuer, des meilleures conditions d'emploi des disponibilités de caisses publiques, des affectations provisoires auxquelles elles pourront être consacrées, en attendant qu'il soit nécessaire d'y faire appel pour subvenir aux défaillances du budget. Une seule restriction, le maximum des émissions du trésor est fixé, comme on l'a dit plus haut, par la loi de finances annuelle.

La comptabilité du trésor est, peut-on dire, une comptabilité d'ordre intérieur, qui n'a pas à être soumise aux chambres; de fait, elles l'ignorent complètement et, tout au plus, les documents annexés à l'Exposé des motifs du projet de budget fournissent-ils, à titre de simple renseignement, un état sommaire de la situation des services spéciaux du trésor intéressant la dette flottante.

Il est inutile d'insister sur l'importance du rôle que les évènements de la guerre allaient, par la force des choses, attribuer au Trésor. Ce rôle s'est trouvé, même en France, encore beaucoup plus important qu'il ne l'a été à l'étranger. La première raison tient aux illusions trop longtemps entretenues sur la courte durée de la guerre; la guerre, croit-on, ne devant durer, au maximum, que cinq ou six mois, parce qu'autrement les possibilités économiques du pays seraient complètement épuisées, les hostilités seront financées par des mesures d'expédient auxquelles fera suite, dès le rétablissement de la paix, qui, encore une fois, ne saurait se faire attendre longtemps, un programme financier proprement dit. Voilà l'illusion financière sur laquelle on a vécu au début, et voilà l'origine des mesures d'expédient inaugurées en 1914.

Après 1918, cette politique est entretenue par cette nouvelle illusion que "l'Allemagne paiera tout", et également, il convient de le dire, par un défaut inexcusable de courage fiscal. L'habitude est prise, depuis 1914, et s'affirme de plus en plus de vivre sur le trésor, au lieu de vivre sur le budget, c'est-à-dire de faire face aux charges publiques, non pas au

Importance du
Trésor pendant
la guerre.

moyen de ressources ordinaires et normales de l'Etat, mais au moyen de ressources extraordinaires demandées à l'emprunt.

l'Emission sans limitation des bons de la Défense Nationale.

Le symptôme le plus significatif de cette manière de procéder est peut-être la suppression, à partir de 1915, de toute limitation législative à l'émission des bons de la défense Nationale; c'est le nom donné maintenant aux bons du trésor, dont le placement s'effectue d'ailleurs dans des conditions nouvelles. Le ministre des finances est libre d'en émettre d'une manière illimitée, aucun maximum ne lui étant dorénavant imposé; il peut placer des bons, tant qu'il en a besoin ou, tout au moins, tant que le pays peut en absorber et est disposé à en absorber.

Le rôle du trésor ne prend pas seulement une ampleur démesurée. Il affecte également des formes nouvelles et infiniment variées. La guerre a entraîné la multiplication des fonctions de l'Etat, qui a dû assumer nombre de tâches nouvelles, qui toutes ont été marquées par l'ouverture de nouveaux comptes spéciaux du trésor, c'est-à-dire par la création de services, dont les opérations sont directement alimentées, en dehors du budget, par des ressources de trésorerie. C'est le trésor, qui est appelé maintenant à devenir le gérant, le commanditaire de toute une série d'entreprises industrielles et commerciales, de services, destinés pour la plupart à se solder par un déficit, dont le Trésor devra supporter la charge.

Le budget des dépenses recouvrables.

Enfin, la guerre et les traités de paix qui la suivent vont encore grever la trésorerie de nouveaux services d'ordre international. Durant la guerre, la trésorerie a dû emprunter à l'étranger, et consentir, d'autre part, des avances à certaines puissances alliées. Après les traités, le service des dettes de guerre, tant des dettes interalliées (du moins pour la dette commerciale, car le sort de la dette politique, qui n'était pas acquittée, demeurait en suspens), que de l'indemnité allemande, se fera par l'intermédiaire de la trésorerie et, lorsqu'on voudra permettre au Parlement d'exercer un contrôle sur les versements de l'Allemagne et sur les dépenses recouvrables on n'en concevra la possibilité que par la voie budgétaire et l'on créera le "budget des dépenses recouvrables".

ERRATUM

P. 57, dans la manchette: au lieu de: inconvenients qu'elle présente, lire: inconvenient que présente la méthode de l'évaluation directe.

P. 82.- ligne 40, au lieu de: mutuelle, lire: annuelle

P. 86.- ligne 17, au lieu de: 1919, lire: 1819

P. 103.- ligne 5 par en bas, au lieu de: gagner, lire gager.

vrables" qui a fonctionné de 1920 à 1925.

Lorsque, grâce à la loi du 3 août 1926, et des mesures qui l'ont suivie, l'ordre a été rétabli dans nos finances par le retour à l'équilibre budgétaire, le Trésor n'a cependant pas repris la place subalterne qu'il occupait autrefois; son rôle est demeuré considérable. En effet, il est resté gérant ou commanditaire de nombreux services créés pendant la guerre. Certains ont été supprimés, d'autres sont en voie de liquidation, à savoir les comptes dont la gestion a été confiée à un service administratif spécial, créé à cet effet en 1922 et qu'on appelle le Service d'apurement des comptes spéciaux. Cependant il existe encore un certain nombre de services importants hors budget, comme par exemple le service des alcools, dont on a parlé plus haut, ou encore les comptes ouverts depuis 1930, pour les dépenses d'organisation de nos frontières et pour l'outillage national, qui ont pris place maintenant dans un véritable budget extraordinaire, institué sous le nom de "Fonds d'armements, d'outillage national et d'avances sur travaux", par la loi de finances de 1936. Le rôle de la trésorerie est donc demeuré de première importance, en tant que banquier de ces nombreux services hors budget créés pendant la guerre, ou depuis lors, et dont certains portent sur des chiffres considérables.

D'autre part, à la suite de la restauration financière de 1926, le Trésor s'est trouvé extrêmement riche. L'avance de trois milliards, exigée de la Banque de France, lors du vote de la loi de stabilisation, le solde des annuités de plan Dawes, le solde créiteur des services spéciaux, les plus-values des budgets depuis 1926, lui avaient assuré une prospérité telle que ses disponibilités pouvaient être évaluées à la fin de 1929 à une vingtaine de milliards. (On a donné le chiffre de 18 milliards et quart).

On sait quelles ont été les conséquences de cette richesse excessive du trésor; elle n'a pas seulement encouragé les prodigalités budgétaires, elle a multiplié les appels au Trésor, en qualité de banquier, pour fournir des subventions ou des avances, les unes à des gouvernements étrangers, les autres à différents services d'intérêt public, généralement à des services de caractère social.

Il a fallu cet enchaînement de circonstances pour révéler au Parlement l'importance et l'ampleur des problèmes de Trésorerie et pour déterminer de sa part des tentatives en vue d'assurer son contrôle sur le trésor.

Par quelles mesures cet effort s'est-il manifesté ? On signalera seulement pour mémoire l'article 81

-ment pour assurer son contrôle sur le trésor.

de la loi du 31 décembre 1921, qui soumet de nouveau à l'autorisation parlementaire l'émission de valeurs du trésor, en particulier des bons du trésor. Ce n'est là que le retour à la règle traditionnelle, déjà inscrite dans le décret de 1862, et momentanément suspendue du fait des circonstances de guerre.

Deux autres dispositions, contenues dans une loi du 30 avril de la même année, 1921, sont plus intéressantes, en ce qu'elles manifestent un premier essai de contrôle du Parlement. L'une, contenue dans l'article 45 de la loi, exige la publication trimestrielle, par les soins du Ministère des Finances, d'un tableau indiquant le total des opérations de recettes et de dépenses de toutes natures effectuées par le Trésor au cours du trimestre précédent. L'autre qui fait l'objet de l'article 34, est relative aux comptes spéciaux, dont les abus sont manifestes; elle prescrit que toutes les opérations relatives à ces comptes doivent être autorisées, exécutées et définitivement réglées conformément aux lois et règlements en vigueur à l'égard des recettes et dépenses du budget général de l'Etat. On étendra en somme, à tous ces services spéciaux, dont les opérations sont assurées par les ressources de la trésorerie, les règles de la procédure et de la comptabilité budgétaires.

L'intention est louable, mais elle est malheureusement difficile à réaliser, si bien que la loi du 28 décembre 1923, dans son article 15, a dû en ajourner sine die l'application.

L'article 34 de la loi de 1921 est, en fait demeuré lettre morte. Quant à l'état trimestriel, que l'article 45 fait au ministre un devoir d'établir régulièrement, lui non plus, à cette époque, ne peut pas être fourni, en dépit des injonctions du législateur, parce que la comptabilité n'est pas en ordre et que l'Administration n'a pas encore les moyens d'en rassembler et d'en centraliser les données.

On pourrait mentionner également, pour tenir compte de tous les textes qui amorcent le contrôle de la trésorerie, l'article 43 de la même loi du 30 avril 1921, déjà signalé précédemment, qui cherche à réprimer l'abus des avances à régulariser, en interdisant aux comptables de faire aucun paiement à ce titre, en dehors des cas prévus par la loi ou des décrets publiés au Journal officiel. Ici également nous avons eu l'occasion de voir que la bonne intention du législateur n'a pas encore trouvé sa formule, car le texte adopté aboutit finalement à consacrer le procédé qu'il s'efforce de supprimer, pour peu que l'Administration ait pris la précaution de se couvrir par un décret préalable.

L'art. 131 de la loi du 16 avril 1930.

Ce n'est guère qu'avec l'article 131 de la loi du 16 Avril 1930, que l'on assiste à l'expression catégorique de la volonté du Parlement d'exercer le contrôle de la trésorerie dans son ensemble. En effet, le ministre des finances devra, d'une manière générale, en matière de trésorerie, 1° demander l'autorisation, et 2° rendre compte aux chambres.

1°/ Demander l'autorisation: celle-ci est obligatoire pour toutes les opérations d'emprunt, y compris les prorogations de dettes et d'amortissements, également pour toutes les avances imputables sur les ressources de la trésorerie, exception faite pour les avances sollicitées par les départements, les communes, les établissements publics, les colonies et les pays de protectorat, en cas d'insuffisance momentanée de leur trésorerie. Donc, le Ministre, sauf dans les cas visés spécialement par le texte, ne pourra jamais disposer, pour fournir des avances à qui que ce soit, des ressources de la trésorerie, sans avoir au préalable demandé et obtenu l'autorisation du Parlement.

L'article 70 de la loi de 1832 prévoit des dispositions spéciales pour les cas d'urgence: en cas de situation comportant un danger pour le crédit public de la nation ou mettant en cause les intérêts supérieur de l'Etat. 1°/ Si les chambres sont en session le Gouvernement devra recourir à la procédure de discussion immédiate pour obtenir le vote de la loi l'autorisant à faire des avances imputables sur les ressources de la trésorerie; 2°/ Si les chambres ne siègent pas, quel que soit le motif de leur absence, les avances ne pourront être accordées que par un décret rendu en Conseil d'Etat après avoir été délibéré et approuvé en Conseil des Ministres. Ce décret devra être soumis, suivant la procédure de discussion immédiate aux chambres dans la huitaine de leur réunion. (I)

2°/ Rendre compte : Le Ministre adressera semestriellement aux commissions des finances des deux chambres, des états de la situation des encaisses du trésor, et de la situation de la dette publique, arrêtés au 31 mars et au 30 octobre. Chaque année, il rendra compte dans un rapport au Président de la République et distribué aux Chambres, des opérations intéressant

(I) Cf. l'article 9 de la loi du 10 août 1922 autorisant le gouvernement, dans des cas indispensables et urgents, pour des nécessités extérieures ou pour des nécessité de dépense nationale ou de sécurité intérieure, à engager des dépenses au delà et en dehors des crédits ouverts par décret en Conseil des Ministres, sous réserve de présenter immédiatement une demande de régularisation aux chambres.

la trésorerie et intéressant également la dette publique, effectuées pendant l'année budgétaire écoulée.

A vrai dire, ces premiers efforts n'obtinrent encore aucun résultat; les dispositions de l'article 131 restèrent lettre morte : des avances furent consenties à des gouvernements étrangers sans autorisation parlementaire, par exemple au gouvernement hongrois; des appuis furent fournis à des entreprises privées en difficulté, sur les ressources du trésor, également sans que le Parlement ait été consulté au préalable.

D'autre part, les situations semestrielles prescrites ne furent pas produites; il fallut que le législateur reprise la question dans la loi du 31 mars 1932, dont l'article 70 reproduit en termes à peu près identiques les prescriptions de l'article 131 de la loi de 1930. Il est prescrit de nouveau au Ministre des Finances de produire la situation des encaisses du trésor au 31 mars et au 31 octobre, de soumettre au 1er juillet de l'année suivante au Président de la République et aux chambres un rapport sur les opérations concernant la trésorerie et la dette au cours de l'année passée.

Cette disposition, pas plus d'ailleurs que la précédente, n'était susceptible de recevoir application, tant que n'aurait pas été réalisée la réforme complète des écritures comptables. Cette réforme, on le sait, a été dans ses éléments essentiels, l'œuvre de l'Instruction de la Direction de la comptabilité publique du 20 novembre 1933, déjà signalée plus haut, qui s'est attachée à réduire le nombre des comptes à tenir par les comptables, de les intégrer dans une nomenclature générale et de les soumettre à des formes plus ou moins semblables. L'Instruction prescrit à tous les comptables principaux des départements de transmettre à l'Administration centrale des Finances (bureau des écritures centrales), la situation de leur comptabilité. (I) le 20 de chaque mois, de sorte que le bureau des écritures centrales pourra ainsi récapituler ces situations dans une situation d'ensemble.

(I) A cet effet, pour combler une lacune qui aurait rendu impossible cette centralisation, a été institué, dans la régie de l'Enregistrement, un comptable départemental centralisateur, qui reprend dans ses écritures les comptes de tous les receveurs du département, et qui est seul justiciable de la Cour des Comptes, alors qu'auparavant tous les receveurs de l'Enregistrement étaient comptables principaux, à l'inverse de ce qui a lieu dans les autres régies ou parmi les comptables directs du Trésor.

L'Instruction
de la Direction
de la comptabi-
lité publique
du 20 novembre
1933.

La situation mensuelle que doit établir le ministre des finances.

En fait, l'Administration a pris les mesures pour établir des situations trimestrielles.

Les rubriques de cette situation.

Le décret du 25 juin 1934, dans son article 12, tire la conclusion logique de toutes ces dispositions. Le Ministre des finances centralisant ainsi chaque mois les résultats fournis par tous les comptables principaux (dont les comptes, on l'a signalé plus haut, depuis l'Instruction du 20 novembre 1933, distinguent beaucoup plus nettement que par le passé les opérations purement budgétaires et les opérations de trésorerie) devra publier une situation mensuelle de la Trésorerie.

Voilà le dernier état des textes, mais non pas le dernier état de la question. On s'est aperçu, en effet, que s'il était utile et possible de demander aux comptables principaux la transmission de leurs résultats mensuels, c'eût été un travail d'une complication excessive que de dégager de cette masse de documents tous les mois, pour la soumettre aux commissions financières, la situation générale de la trésorerie. En fait, laissant de côté l'article 12 du décret du 25 juin 1934 a pris simplement des mesures pour établir à l'avenir des situations trimestrielles. Elle a déjà publié, pour amorcer la production de ces situations périodiques, une situation des opérations du trésor, entre le 1er janvier 1935 et le 31 août de la même année, c'est-à-dire une situation de huit mois, qui a été adressée le 31 octobre dernier aux Commissions des Finances et qui se trouve reproduite dans le rapport de M. Catalan, sur le budget du Ministère des Finances pour 1936.

Sans entrer dans le détail de la structure de cette situation, on se bornera à en indiquer les rubriques essentielles, parce que ce sont évidemment ces rubriques, qui seront maintenues dans les situations trimestrielles, dont on s'attache maintenant à obtenir l'établissement régulier.

Ce sont 1°/ La situation d'ensemble des encaisses du trésor au début de la période; l'indication sommaire des opérations qui, en recette et en dépense, ont affecté les encaisses, et la situation que ces encaisses présentaient au dernier jour de la période.

2°/ Le résumé général des recettes et des dépenses de toute nature effectuées au cours de la même période, c'est-à-dire, le détail de ces opérations, dont le total est simplement récapitulé dans la première rubrique, qui ont affecté, en plus ou en moins, l'avoir en caisse de la Trésorerie.

3°/ Les opérations des budgets de 1934 et de 1935.

4°/ Les dépenses sur emprunts et autres ressources spéciales.

5°/ La situation de trésorerie des P.T.T. et des autres budgets annexés.

6°/ La situation des offices et établissements

7°/ Les opérations effectuées par le trésor pour le compte des collectivités locales.

8°/ Les opérations effectuées par le trésor pour le compte des particuliers.

9°/ Les avances du trésor.

10°/ Les émissions et les remboursements d'emprunts.

On a, dans une situation de ce genre, un aperçu complet de toutes les opérations, classées rationnellement par nature, qui ont influé sur l'état des finances, et on sait le montant à la date où elle est arrêtée, disponibles dans les caisses publiques pour les paiements.

Il est évidemment difficile d'anticiper sur les événements; nous ne sommes encore en possession que d'une situation, qui en réalité ne remplit pas tout à fait les conditions prévues, puisqu'elle s'applique à une période de huit mois, au lieu d'une période de trois mois; en tous cas; l'Administration des Finances est maintenant organisée pour fournir des situations trimestrielles. Deux d'entre elles ont déjà été communiquées aux Commissions Financières des deux chambres. Les chambres seront ainsi renseignées, en cours d'année, sur la situation financière, alors qu'elles n'avaient jusqu'ici à leur disposition que des indications statistiques et ne pouvaient s'appuyer sur les chiffres certains que lorsqu'elles étaient saisies des comptes définitifs.

Il serait utile que le pays lui-même eût connaissance de ces situations. Toute la question est de savoir si on jugera, le moment venu, utile de les publier, ou si on ne préfèrera pas en réservé la connaissance aux Commissions compétentes du Parlement.

La règle de l'unité du budget.

Cette règle ne fait l'objet d'aucune mention expresse dans le décret de 1862.

La règle de l'unité du budget peut être considérée comme une de celles qui sont implicitement consacrées par le décret de 1862, de sorte qu'il serait possible à la rigueur, de rattacher les développements qui la concernent à l'étude de l'évolution des grands principes budgétaires depuis le décret du 31 mai 1862.

Cependant, si la règle de l'unité de budget rentre dans l'esprit du décret, à vrai dire, elle ne fait l'objet, dans ses dispositions, d'aucune mention expresse. A l'inverse de la règle de l'universalité du budget, elle ne s'appuie sur aucun texte comparable à ceux de la loi de 1817 ou de l'ordonnance de 1822 repris par les articles du décret. Celui-ci se borne à poser un certain nombre de règles concernant ce qu'il appelle le budget général de l'Etat, ce qui donne à entendre du reste, qu'il ne doit y avoir qu'un seul

budget, englobant l'ensemble des dépenses et l'ensemble des recettes. Cependant, le décret lui-même consacre tout un chapitre, le chapitre XXVIII (articles 7II à 822) à un certain nombre de services qui sont pourvus d'un budget annexe au budget général et qui sont alors : la Légion d'Honneur, l'Imprimerie nationale, les Chancelleries diplomatiques et consulaires, l'Administration des monnaies et médailles, la Caisse de la dotation de l'armée, et la Caisse des invalides de la marine. Il est vrai que l'on pourrait dire que ces budgets sont rattachés pour ordre au budget général, dans lequel figurent, en somme, leurs soldes créateurs ou leurs soldes débiteurs.

Cependant, à peine le décret de 1862 aura-t-il été promulgué, qu'une loi du 2 juillet 1862 fera revivre, à côté du budget général, qui est réduit au rôle de budget ordinaire, le budget extraordinaire, qui, après avoir figuré dans nos finances depuis 1833, avait disparu en 1840.

Il n'y a donc pas de texte réglementaire sur lequel puisse s'appuyer la règle de l'unité de budget; et la valeur du principe même est beaucoup plus diversement appréciée que ne l'est celle du principe de l'universalité budgétaire.

La règle de l'unité apparaît plutôt comme une tendance, comme une orientation de la politique budgétaire de certains pays, comme un idéal dont on tente de se rapprocher, lorsque les circonstances sont favorables, mais qu'on n'a jamais atteint d'une manière complète. Même à l'époque où les finances françaises ont été le plus près de l'unité de budget, par exemple vers 1892 - 1895, cette unité n'a jamais été absolue. D'autre part, dans certains pays, comme l'Allemagne ou la Belgique etc.. il est admis qu'à côté du budget ordinaire de l'Etat coexisteront d'autres budgets, soit pour certaines opérations exceptionnelles, alimentées par l'emprunt, soit pour la gestion de certaines entreprises d'Etat, comme les Chemins de Fer qui ont un caractère industriel ou commercial.

La règle de l'unité de budget consiste à comprendre toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat dans une comptabilité unique, retracant l'exécution du budget général et dont les totaux s'aligneront en deux chiffres, un chiffre unique pour l'ensemble des dépenses et un chiffre unique pour l'ensemble des recettes, dont le rapprochement fera apparaître l'excédent ou le déficit budgétaire; en d'autres termes, à n'avoir qu'un document unique, embrassant toute la gestion de l'Etat, qui sera le budget général.

En quoi consiste cette règle.

Affinités de cette règle avec

Cette règle de l'unité de budget présente des affinités étroites avec la règle de l'universalité,

"Les Cours de Droit"

Source : BIU Cujas

V

Répétitions Écrites et Orales

Reproduction interdite

la règle de l'universalité.

avec laquelle on la confond d'ailleurs assez souvent. Elles se distinguent cependant l'une de l'autre. La règle de l'universalité budgétaire implique que toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat figurent sans aucune omission, sans aucune compensation, dans la comptabilité budgétaire, mais elle ne dit pas comment ces recettes et ces dépenses, dont aucune ne devra être omise, seront présentées; il est possible de lui donner satisfaction aussi bien avec des budgets multiples qu'avec un budget unique.

Considérons, par exemple, les dépenses et les recettes afférentes à l'exploitation du service postal ou à l'Imprimerie nationale. La règle de l'universalité implique que toutes les dépenses de la gestion considérée et toutes les recettes qui en proviennent, devront figurer dans les documents budgétaires, de façon à être mises sous les yeux du Parlement, qui pourra ainsi exercer le contrôle budgétaire, qui est une de ses missions essentielles. Mais il est possible de satisfaire à ces exigences, ou bien en comprenant les dépenses postales, ou les dépenses de l'Imprimerie nationale, dans l'ensemble des dépenses publiques inscrites au budget général, et les recettes provenant de ces services dans l'ensemble des ressources du budget général, ou bien en procédant, comme on le fait actuellement, c'est-à-dire en groupant ces dépenses et ces recettes dans un budget propre, qui sera le budget annexe de l'Imprimerie nationale ou le budget annexe du service des P.T.T. Dans un cas comme dans l'autre, on arrivera à une description complète et détaillée de toutes les opérations de dépense et de toutes les opérations de recette de l'Etat.

Cependant, les deux règles, et c'est ce qui explique qu'on les confond fréquemment, concordent en un point, à savoir que l'une et l'autre conduisent à proscrire les affectations spéciales de recettes, les assignations de ressources déterminées à certaines catégories de dépenses. On a vu quelle est, à cet égard la portée, la signification profonde, de la règle de l'universalité budgétaire. De même, lorsque la règle de l'unité de budget prescrit de faire figurer toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat dans une seule et même comptabilité, dans un budget unique, il en résultera nécessairement que l'ensemble des dépenses se trouvera couvert, sans aucune affectation spéciale d'une branche de recettes à une branche de dépenses, par l'ensemble des recettes du budget. C'est le total des recettes qui fera face au total des dépenses. Si, au contraire, on répartit les recettes et les dépenses publiques, à raison de leur nature, entre plusieurs budgets différents, comportant chacun

sa colonne de dépenses et sa colonne de recettes, on aura ainsi plusieurs groupes de dépenses, imputés chacun sur une catégorie de recettes correspondantes. Chaque budget sera ainsi, contrairement au principe de la non affectation, gagé par une certaine catégorie de recettes, pourvu d'une dotation particulière.

Conception consistant à diviser en un certain nombre de groupes les recettes et les dépenses publiques.

Budget ordinaire et budget extraordinaire.

Pour comprendre la valeur de la règle de l'unité de budget, et aussi les appréciations diverses auxquelles elle a donné lieu, il importe de la mettre en parallèle avec la conception opposée, qui s'appuie sur divers arguments dont certains sont loin d'être négligeables. Cette conception, qui conduit, à l'encontre du principe de l'unité budgétaire, à diviser les dépenses et les recettes publiques en plusieurs groupes constituant chacun la matière d'un budget spécial, se fonde sur les motifs suivants.

Il y a évidemment un certain nombre de recettes qui constituent pour l'Etat des revenus normaux sur lesquels il peut compter tous les ans, revenus au moyen desquels il doit par conséquent, couvrir toutes les dépenses courantes, c'est-à-dire de nature à se renouveler tous les ans. Sans doute, le montant de ces dépenses peut varier d'une année à l'année suivante, mais chaque année on peut être sûr qu'elles se reproduiront. Il est naturel de grouper ensemble ces dépenses courantes et permanentes, et ces recettes également permanentes, puisque les unes doivent être couvertes par les autres. On aura ainsi un budget qui sera le budget ordinaire, consacré aux dépenses ordinaires et aux recettes ordinaires.

Par contre, il serait peu rationnel de confondre pêle-mêle, dans le même document budgétaire, les revenus ordinaires avec les ressources exceptionnelles, de même que l'on ne saurait mélanger les dépenses qui reviennent tous les ans, avec celles qui, à raison de leur caractère exceptionnel, ne réapparaîtront peut-être plus d'ici longtemps. Si donc, on veut présenter la situation financière d'une manière rationnelle, il faut isoler des dépenses ordinaires, ces dépenses intermittentes et exceptionnelles et les ressources exceptionnelles auxquelles on pourra être obligé de faire appel pour y pourvoir. Ces charges extraordinaires dépasseront souvent, en effet, les facultés contributives du pays, c'est-à-dire le montant de ses revenus ordinaires, de telle sorte qu'il faudra les couvrir par l'emprunt. Les dépenses extraordinaires couvertes par des ressources extraordinaires, voilà la nature d'un second budget, distinct du budget ordinaire, c'est-à-dire de celui qui ne fait état que des dépenses courantes et des ressources habituelles; le

Les budgets spéciaux. Le budget des dépenses recouvrables.

second budget constituera le budget extraordinaire.

Engagé dans cette voie, on peut encore trouver des justifications pour l'ouverture en dehors du budget ordinaire et du budget extraordinaire, d'autres budgets spéciaux. C'est ainsi, par exemple, qu'avait été institué chez nous, au lendemain de la guerre, le budget des dépenses recouvrables. L'idée qui avait présidé à sa création était la suivante : les traités de paix avaient mis à la charge des puissances vaincues, la réparation des dommages causés par l'invasion. Comme cette réparation des dommages de guerre était urgente, que l'on ne pouvait différer la remise en état des régions envahies, le gouvernement français était dans la nécessité d'en avancer les frais, ceux-ci devant nous être, on le croyait du moins, progressivement remboursés par les versements, imposés aux puissances, qui nous avaient fait la guerre. En l'espèce, il s'agissait donc d'opérations, qui n'étaient pas à la charge du budget français, mais qui devaient être finalement supportés par nos adversaires. On jugea donc expédition d'ouvrir une comptabilité spéciale, pour avoir, à côté du budget français, ce qu'on appelait le budget à la charge de l'Allemagne. De cette façon, on ferait apparaître avec netteté la séparation entre nos propres dépenses et celles mises au compte de l'Allemagne et de ses alliés. Quant à la dotation de ce budget, il était légitime de la demander provisoirement à l'emprunt en attendant que nous touchions enfin de l'Allemagne les sommes qu'elle nous devait et au moyen desquelles nous pourrions rembourser les emprunts contractés. Il est inutile d'insister sur les raisons qui, à partir de 1925, ont fait considérer comme malencontreuse la création de ce budget des dépenses "recouvrables", dont on était, hélas ! trop certains, dès ce moment-là, qu'elles ne seraient jamais recouvrées.

En laissant de côté ce budget d'un caractère tout particulier, on rencontre encore en dehors du budget général ou ordinaire, d'autres budgets qui doivent leur origine à des considérations différentes.

Ainsi, dans les services gérés par l'Etat figurent certaines entreprises qui ont un caractère industriel ou commercial; il est intéressant de ne pas mélanger leurs opérations avec les opérations proprement administratives, de façon à dégager leur situation propre. Le moyen est de leur ouvrir un budget distinct du budget général. Cette raison explique, tout au moins dans une certaine mesure, l'existence de certains petits budgets qu'on appelle les "budgets annexes", comme le budget du service des poudres ou le budget des P.T.T. ou encore comme le nouveau budget annexe qui vient

Autre base de distinctions.

d'être créé en 1935 : le budget des services pénitentiaires, destiné à mettre en évidence le rendement des ateliers où l'Etat emploie la main d'œuvre des détenus.

Enfin, on peut considérer également qu'il convient de ne faire figurer dans le budget que des opérations budgétaires proprement dites, c'est-à-dire concernant les dépenses effectuées par l'Etat et les recettes qui lui fournissent ses revenus propres, et qui doivent être classés à part les mouvements de valeurs, dont il faut bien suivre la trace dans une comptabilité, mais qui intéressent le Trésor et non le Budget. A côté de la comptabilité budgétaire, il y a donc place pour certaines comptabilité hors budget afférentes aux opérations de trésorerie.

Telle est la justification d'ensemble que l'on peut fournir, en se référant à la pratique française, de la coexistence d'un certain nombre de budgets distincts les uns des autres : budget ordinaire, budget extraordinaire, budgets annexes, et enfin comptes hors budgets ou services spéciaux du Trésor, sans parler du budget des dépenses recouvrables, dont la création avait été motivée par des circonstances toutes particulières.

A vrai dire, d'ailleurs, lorsqu'on parle des infractions à la règle de l'unité budgétaire, on ne vise guère pratiquement que l'existence, à côté du budget ordinaire de l'Etat, du budget extraordinaire, ou encore de certains services hors budget, qui, en réalité, ressemblent d'assez près à de véritables petits budgets extraordinaire, dont ils offrent les inconvénients. L'existence de budgets annexes dans notre système budgétaire ne soulève pas de controverses bien vives ; c'est contre le budget extraordinaire et éventuellement contre l'abus des services spéciaux qu'on s'élève, lorsqu'on invoque la règle de l'unité budgétaire comme étant le seul principe susceptible d'éviter les abus et le gaspillage.

Quels sont donc les avantages ou les inconvénients qu'on peut attribuer au budget extraordinaire, puisque c'est sur lui que le débat porte principalement ?

Les avantages, on les a fait pressentir plus haut ; ils consistent à distinguer ce qu'on peut appeler le train de vie ordinaire de l'Etat, des charges exceptionnelles qui pèsent sur lui en certaines circonstances, et à la couverture desquelles il est obligé de pourvoir au moyen de ressources extraordinaire.

Considérons par exemple, les dépenses d'une guerre ; ces dépenses, en général, sont si élevées qu'il est impossible d'y faire face avec les ressources normales

Avantages du budget extraordinaire.

de l'Etat, c'est-à-dire avec le produit des impôts; le recours à l'emprunt est alors indispensable. Il est d'autres cas où le recours à l'emprunt, s'il n'est pas indispensable, apparaît du moins comme naturel et légitime; lorsqu'il s'agit, par exemple, de travaux productifs, dont les effets sont de nature à se faire sentir pendant la durée de plusieurs générations. Le recours à l'emprunt permet, en effet, de faire supporter le poids d'une dépense actuelle par les générations successives qui auront à assurer le service et l'amortissement de l'emprunt jusqu'à la date où celui-ci aura été complètement amorti. On évite à la génération présente la charge d'une dépense actuelle pour en répartir le poids sur 20, 30 ou 50 générations, si l'on émet un emprunt amortissable en vingt, trente, ou cinquante années. Or, il est légitime de le faire, par exemple dans le cas d'une guerre, lorsque la génération combattante s'est sacrifiée pour le salut des générations à venir, ou bien encore lorsqu'il s'agit de travaux publics productifs, dont l'exécution intéresse non seulement la génération d'aujourd'hui, mais les générations qui se succéderont, aussi longtemps que l'utilité des travaux ne sera pas épuisée.

Ce n'est pas tant au point de vue théorique qu'au point de vue pratique que le budget extraordinaire mérite des critiques justifiées. A ce point de vue, en effet, il présente des inconvénients de plusieurs sortes.

Tout d'abord, lorsque plusieurs budgets sont simultanément ouverts, l'un où figureront les dépenses courantes et les revenus ordinaires, c'est-à-dire les impôts, l'autre où sont inscrites les dépenses extraordinaires et les ressources d'emprunt, il est très difficile de procéder à une récapitulation susceptible de faire apparaître la situation d'ensemble des finances publiques. Il semblerait qu'il dût suffire, en pareil cas, de procéder à des additions très simples, d'ajouter au total des dépenses et des recettes du budget ordinaire le total des dépenses et des recettes du budget extraordinaire. En fait, le calcul est généralement beaucoup plus compliqué parce que, lorsqu'il existe plusieurs comptabilités simultanément ouvertes, celles-ci jouent les unes avec les autres, de sorte qu'il est très difficile de se garder des doubles emplois en dépense ou en recette; par exemple, les excédents de recettes d'un budget pourront être employés à alimenter un autre budget; On conçoit que l'excédent du budget ordinaire serve à accroître la dotation du budget extraordinaire.

D'autre part, et c'est là la critique essentielle, s'il est facile de décider qu'on ouvrira un budget

pour les dépenses ordinaires et un autre, alimenté par l'emprunt pour les dépenses extraordinaires, le critérium de la dépense ordinaire et de la dépense extraordinaire est, en fait, très délicat à découvrir. L'appréciation sera souvent arbitraire, la plupart du temps tendancieuse, en vue d'alléger les charges du budget ordinaire et de faire passer un certain nombre de dépenses courantes au compte de l'emprunt. Un parlementaire disait, un jour, qu'il n'y avait guère qu'un moyen pratique de savoir si une dépense était ordinaire ou extraordinaire, c'était de rechercher quelle avait été en ce qui la concerne la décision prise par la commission des finances: la dépense est ordinaire, si la commission des finances l'a traitée comme telle, elle est extraordinaire dans le cas contraire. En fait, il n'y a pas de moyen de discrimination rigoureuse et surtout, il n'y a guère de frein efficace, à la tentation de faire vivre en partie les services publics sur la dotation du budget extraordinaire, alimenté par l'emprunt.

Des dépenses ordinaires et courantes aux dépenses extraordinaires, la transition est insensible. Une gestion rationnelle des services publics comporte, chaque année, une part plus ou moins grande de dépenses d'amélioration, de travaux neufs, qui, bien que constituant des dépenses de premier établissement, font partie en réalité, des charges annuelles normales et permanentes à payer et doivent être acquittées sur ses ressources habituelles.

Or, on n'a pas d'exemple, lorsqu'on a ouvert en dehors du budget ordinaire des budgets extraordinaires ou des comptes spéciaux sur fonds d'emprunt, que cette création n'ait été abusivement utilisée pour soulager le budget ordinaire, quand il était en difficultés, de certaines dépenses courantes arbitrairement qualifiées d'extraordinaires pour la circonstance. Nous en trouverons un exemple tout récent dans le "fonds d'armement, d'outillage et d'avances sur travaux" créé par la loi de finances de 1936. Déjà, lorsqu'on avait ouvert, en 1930, un compte hors budget pour l'exécution d'un programme d'outillage national, on avait trouvé le moyen d'y imputer comme dépenses de premier établissement, certaines dépenses d'institution qui auraient dû rester à la charge du budget.

En résumé, la présence d'un budget extraordinaire à côté d'un budget ordinaire incite fatalement à couvrir les dépenses courantes par l'emprunt; on arrive ainsi à faire vivre les finances beaucoup plus sur les ressources de la trésorerie que sur le produit de l'impôt, et à augmenter dangereusement le montant de la dette publique.

Aussi, l'histoire de nos finances montre-t-elle

que, chaque fois qu'on a eu recours au budget extraordinaire, et on y a recouru souvent, il a fallu mettre au bout de peu de temps un terme à l'expérience et revenir à la règle de l'unité, en pratiquant ce que l'on a appelé la politique des réintégrations ou des "réincorporations" budgétaires.

Ces observations générales faites, nous aurons à retracer, au cours d'une rapide revue historique, l'histoire du budget extraordinaire, depuis les origines de nos finances modernes, jusqu'à 1922; ensuite, le développement des comptes spéciaux, qui sont une autre façon, qui s'apparente d'ailleurs de très près au procédé du budget extraordinaire, de faire passer une partie des dépenses à la charge de l'emprunt. Enfin, nous assisterons du fait de la transformation de certains comptes spéciaux ouverts depuis 1930 pour l'exécution des programmes d'outillage national et d'organisation de la défense nationale, à la réapparition en 1936 d'un véritable budget extraordinaire, sous le titre de "fonds d'armement, d'outillage et d'avances sur travaux".

X Sans vouloir remonter trop loin en arrière, il suffira d'indiquer, en ce qui concerne l'Ancien Régime, que les "affaires extraordinaire", comme on disait alors, y primaient en général les affaires ordinaires. La Révolution a, elle aussi, vécu surtout de ressources extraordinaire, constituées par les émissions de papier-monnaie, par les assignats, et par la vente des biens nationaux.

Sous le premier Empire, existe, en dehors des recettes ordinaires, ce que l'on appelle le "domaine extraordinaire" de l'Empereur, c'est-à-dire un ensemble de ressources provenant des tributs imposés aux pays vaincus et des contributions de guerre levées à l'étranger. Ces ressources sont à la disposition de l'Empereur, qui les utilise pour constituer des dotations à ses généraux, pour fournir des subventions ou des prêts à l'industrie et pour entretenir dans les caves des Tuilleries un trésor de guerre. Le domaine extraordinaire a ceci de particulier qu'il constitue une ressource occulte, dont l'Empereur dispose directement, sans rendre compte au Parlement. C'est, en somme, une masse de fonds secrets à sa disposition.

C'est la Restauration qui, en cette matière comme en bien d'autres, a dégagé les principes de l'administration financière et, pour la première fois, appliqué la règle tutélaire de l'unité budgétaire. Le budget extraordinaire avait dû, il est vrai, être maintenu au début de la Restauration, mais l'une des premières préoccupations de Villèle, lorsqu'il prit le ministère des Finances, fut de le faire disparaître aussi

Histoire du budget extraordinaire en France.

Le domaine extraordinaire.

La règle de l'unité de budget sous la Restauration.

tôt que possible. En 1816, le budget extraordinaire, qui s'applique à la liquidation des charges de la guerre, est complètement distinct du budget ordinaire, mais en 1817, un premier progrès est réalisé. S'il subsiste encore deux budgets, le budget ordinaire et le budget extraordinaire, leurs chiffres sont maintenant additionnés, de façon à ne présenter qu'un total unique. Enfin, lorsque les charges de la guerre sont complètement liquidées, c'est-à-dire en 1822, un seul budget est maintenu, le budget général qui, pendant toute la Restauration, suffira pour faire face à l'ensemble des charges de l'Etat. Les frais des expéditions d'Espagne et de Morée, de l'expédition d'Alger ont été supportées par le budget général, sur ses ressources normales, et n'ont pas donné lieu à l'ouverture d'un budget extraordinaire.

Le budget spécial annexé au budget du commerce et des travaux publics

Sous la monarchie de Juillet, au contraire, apparaît le premier budget extraordinaire, qui sera un budget de travaux publics, institué en vue de la réalisation d'un grand programme de canaux, puis plus tard de lignes de chemins de fer. Ce programme est établi par la loi du 27 Juillet 1833, qui ouvre, pour le réaliser, ce qu'elle appelle un "budget spécial annexé au budget du commerce et des travaux publics". Cette institution d'un budget spécial annexé était la conclusion d'un débat assez vif, qui s'était ouvert à la Chambre des députés. La commission chargée de rapporter le projet de budget, qui est devenu la loi de finances du 27 Juillet 1833, prévoyait que les crédits nécessaires aux travaux seraient fixés annuellement par ordonnance royale, de sorte que, dans ce système, le contrôle parlementaire se trouvait complètement exclu, d'où l'opposition qui se manifesta à l'assemblée et qui se traduisit par le dépôt de deux amendements. L'un d'eux proposait de grouper tous les crédits affectés à l'exécution du programme de travaux publics dans un chapitre spécial, à ajouter au budget du ministère du commerce et des travaux publics. Cet amendement maintenait donc strictement le principe de l'unité budgétaire. L'autre avait un caractère transactionnel, auquel il dut son succès. Il prévoyait que les crédits feraient l'objet d'un budget spécial annexé au budget du ministère du commerce et des travaux publics. De cette façon, le principe de l'unité du budget se trouvait sacrifié, puisqu'à côté du budget du commerce et des travaux publics, compris dans l'ensemble du budget général, était maintenant ouvert un budget annexe propre à l'exécution des travaux; mais le contrôle du Parlement se trouvait maintenu, puisqu'il

statuait sur le budget annexe, aussi bien que sur le budget ordinaire, tandis que ce contrôle eût disparu avec le système proposé par la commission.

Voici donc un budget spécial annexé qui amorce l'institution du budget extraordinaire, puisqu'il est ouvert à côté du budget ordinaire, et ne comporte aucune totalisation avec les chiffres de celui-ci. Ce système se maintient jusqu'en 1837. Chaque année, un article spécial de la loi de finances, fixe distinctement le montant des crédits affectés à ce budget annexe des travaux publics. Toutefois, ce n'est encore là que l'amorce d'un budget extraordinaire proprement dit, car le budget annexe n'a pas de dotation spéciale, il prévoit des crédits pour l'exécution des travaux, mais les ressources nécessaires seront prélevées sur celles du budget général.

La loi du 17 Mai 1837 vint combler cette lacune, en créant, pour faire face aux dépenses extraordinaires du programme des travaux, un fonds extraordinaire, constitué par des ressources d'emprunt. Cette loi porte en effet, dans son article 1er, qu'il sera créé en dehors du budget ordinaire de l'Etat un fonds extraordinaire destiné à l'exécution de travaux publics. Aux termes de l'article 2, ce fonds se composera de crédits en rentes que le ministère des finances est autorisé à faire inscrire au Grand Livre de la dette publique, jusqu'à concurrence des sommes nécessaires pour réaliser le capital des dépenses qui auront été autorisées. Avec la loi de 1837, le budget extraordinaire reçoit ainsi sa structure complète; il a ses crédits propres et, pour faire face aux dépenses autorisées, il dispose d'un fonds particulier, constitué par l'émission de rentes jusqu'à concurrence des sommes nécessaires.

La conséquence de la loi de 1837, qui ouvrait la faculté d'emprunter pour subvenir à la réalisation du programme, fut une augmentation considérable des dépenses. De 1837, à 1839, les travaux publics mis à la charge du budget extraordinaire, s'élèveront en effet à un total de 304 millions, somme considérable à une époque où les recettes budgétaires s'élevaient à un milliard ou à 1.200 millions. D'autre part, la Cour des Comptes dénonça le transfert abusif à la charge du budget extraordinaire d'un certain nombre de dépenses qui auraient dû être imputées sur les ressources du budget ordinaire. Par exemple, certains crédits autrefois affectés à l'entretien des routes dans le budget ordinaire étaient depuis la loi de 1837 transférés au compte du budget extraordinaire, donc mis à la

Le fonds extraordinaire créé en 1837

charge de l'emprunt. Aussi, la loi du 18 Juin 1840, qui porte règlement définitif du budget de 1837, supprime-t-elle définitivement le budget extraordinaire créé en 1837, en même temps qu'elle prononçait la clôture des budgets spéciaux annexés qui s'étaient succédé en 1833 et 1837. Toutes les dépenses qui figuraient au budget extraordinaire sont réintégrées au budget général, et, lorsque la loi du 11 Juin 1842 relative à l'établissement des grandes artères de chemins de fer, ouvrit à son tour un programme de grands travaux qui atteignait près d'un milliard et demi, ces dépenses demeurèrent à la charge du budget général. Il est vrai que, si les dépenses étaient maintenues au budget général, elles n'y trouvaient pas en contre-partie des ressources suffisantes pour les couvrir, de sorte qu'elles demeuraient, bien qu'incorporées au budget général, à la charge de la dette flottante, solution éminemment critiquable, que Thiers dénonçait au mois de Janvier 1848.

Il faut aller jusqu'à la seconde moitié du Second Empire pour retrouver un nouveau budget extraordinaire, que crée la loi du 16 Juillet 1862. Le Second Empire, dans ses dix premières années d'existence a, en effet, évité soigneusement les budgets extraordinaire, et les dépenses exceptionnelles, comme celles des guerres de Crimée ou d'Italie, ont été imputées sur les crédits du budget ordinaire, puis, en 1862, en vue de masquer l'importance exacte des dépenses, en les répartissant sur deux budgets, la loi du 16 Juillet 1862 crée un budget extraordinaire, destiné à faire face aux dépenses des grands travaux publics, "aux dépenses militaires exceptionnelles, porte le texte, que pourra nécessiter la défense des intérêts français à l'extérieur," et à un certain nombre d'autres dépenses diverses. Ces dépenses seront acquittées sur des ressources propres, complètement distinctes des ressources du budget ordinaire, et qui, en fait, ont varié d'année en année. Ce furent successivement l'indemnité versée par le gouvernement Chinois à la suite de l'expédition de Chine, les ventes de terrains militaires et l'émission d'obligations du trésor.

Le budget extraordinaire fut supprimé en 1870, pour une courte durée, puisqu'en 1872, nous le voyons réapparaître, mais sous une forme et pour un objet différents. Son objet n'est plus de subvenir aux dépenses de campagnes lointaines ou au coût de l'exécution d'un programme de travaux publics, mais de faire face aux charges laissées par la guerre de 1870: c'est en somme un véritable "compte de liquidation" de la guerre, que l'on crée à ce moment, tel est, du reste, le titre

Le budget extraordinaire
créé par la
loi de 1862.

Le compte de
liquidation de
la guerre de
1870

qu'il porte; dans la forme, il ressemble de très près à ces comptes spéciaux hors budget, dont on aura à parler plus loin, de plus, du moins pour ce qui est de sa seconde partie, il a été voté une fois pour toutes, par dérogation au principe de l'annualité, afin de ne pas éveiller la défiance de l'étranger.

Des deux parties du compte de liquidation, la première, qui se situe entre 1872 et 1873, a été consacrée à réparer les dommages de la guerre. A ce moment-là, aucune loi ne faisait à l'Etat l'obligation de réparer ces dommages; les ruines et destructions causées par les hostilités étaient considérées comme des cas de force majeure et l'Etat n'intervenait que dans la mesure qu'il jugeait compatible avec la situation de ses finances, pour allouer aux victimes des indemnités, qui avaient le caractère non pas d'une dette envers les sinistrés, mais de véritables secours, qui leur étaient consentis. A cette charge, sont affectées spécialement des ressources exceptionnelles diverses; avances de la Banque de France, excédents laissés par le budget de 1867, liquidation de la caisse d'amortissement et de la caisse de la dotation de l'Armée.

Quant à la seconde partie, qui s'ouvre en 1875, et qui se poursuit jusqu'en 1878, elle a pour objet la reconstitution de notre matériel militaire et naval, au moyen de ressources demandées à l'emprunt, et qui furent procurées par l'émission d'obligations sexennaires, c'est-à-dire d'obligations du Trésor à court terme, remboursables dans un délai maximum de six ans. On n'avait pas voulu attirer l'attention de l'Allemagne, sur l'objet de cette partie du compte et c'est pour cette raison qu'elle fut votée en une seule fois.

Au moment même, où se clôturait le compte de liquidation, conséquence de la guerre, réapparaît un budget extraordinaire proprement dit, consacré, comme le budget extraordinaire de 1833 à 1837, aux travaux publics. Cette création, qui a laissé dans notre histoire financière un souvenir fâcheux, eut à l'origine un objet défini. Elle devait financer l'exécution d'un vaste programme de travaux publics, connu sous le nom de plan Freycinet, et qui, outre l'exécution de voies navigables, comprenait principalement le développement des réseaux de chemins de fer français. Sous la monarchie de Juillet avaient été créées les grandes lignes principales qui rayonnent de la capitale aux frontières; puis, sous le Second Empire, on avait commencé à créer un certain nombre de voies, qui s'embranchent sur ces artères principales, et qui

Ce compte comporte deux parties. La première consacrée à la réparation des dommages de la guerre

La seconde consacrée à la reconstitution du matériel militaire et naval

Réapparition d'un budget extraordinaire pour le financement de l'exécution d'un programme de travaux publics

ont constitué ce qu'on appelle le deuxième réseau. En 1878, il s'agit de pousser plus loin encore les ramifications et de créer ce que l'on a appelé le troisième réseau. C'est l'objet principal du plan Freycinet.

Le 3 % amortissable

En 1878, est donc ouvert un budget extraordinaire, dénommé "budget des dépenses sur ressources extraordinaires". D'abord compris dans la loi de finances annuelle, il fera, en 1887, 1888, 1889, l'objet d'une loi distincte.

Sa dotation consista d'abord en obligations trentenaires, c'est-à-dire en titres du trésor, remboursables, dans un délai de trente ans au maximum. Elle lui fut ensuite fournie par un fonds spécial, créé à cette intention qui prit alors place pour la première fois dans la catégorie de nos fonds d'Etat; le 3 % amortissable, qui figure toujours parmi nos différents types d'emprunts.

Le 3 % amortissable, a été calqué exactement sur le type des obligations des compagnies de chemins de fer. Bien que l'unité cotée, de façon à rendre les cours comparables avec ceux des autres titres de rentes, soit une unité de 100 frs, rapportant 3 francs d'intérêt, les titres n'existent que sous forme de coupures d'un minimum de 500 francs, c'est-à-dire d'un montant égal à celui des obligations de chemins de fer. Il était prévu, à l'origine, que l'émission en aurait lieu à peu près de la même façon que l'émission des obligations des compagnies de chemins de fer, qui s'effectue, en quelque sorte, à jet continu, aux guichets des gares des réseaux. On comptait vendre de la rente 3 % amortissable en Bourse, au fur et à mesure que des acquéreurs se présenteraient. Ce procédé eut d'ailleurs peu de succès, et on dut revenir à la pratique habituelle des émissions par grandes tranches, par la voie de la souscription publique.

Ce budget extraordinaire eut le sort commun. Au commencement, ses ressources furent réservées à l'exécution du plan Freycinet; puis, petit à petit, on découvrit quodans les dépenses des divers départements ministériels imputées sur le budget ordinaire, certaines avaient un caractère plus ou moins exceptionnel. Si bien, qu'en 1882, sept ministères faisaient appel à ses ressources, c'est-à-dire aux ressources de l'emprunt, pour subvenir à certaines de leurs dépenses.

La politique de réintroduction à partir de 1882

L'abus était tel, qu'une réaction ne tarda pas à se dessiner, et dès 1882, on entre dans une période de réincorporations budgétaires, qui se poursuit jusqu'en 1891; la réintroduction à cette date des dépenses extraordinaires du ministère de la Guerre qui

avaient continué à y figurer, clôt définitivement l'existence du budget extraordinaire en 1878. Il ne subsiste plus maintenant de budget extraordinaire; toutes les dépenses de l'Etat se retrouvent réunies et rassemblées dans un seul budget qui reprend sa dénomination de Budget Général.

Après la clôture du budget extraordinaire en 1891, la politique de réincorporation continue d'ailleurs à être suivie d'une autre façon, jusqu'aux environs de 1910, par la réintégration dans le budget général de certaines dépenses, qui faisaient l'objet de comptes hors budget ou services spéciaux du trésor et étaient demeurées à la charge de la dette flottante.

Puis à partir de 1910, des circonstances adverses ramènent nos finances dans la voie opposée. Sans rétablir de budget extraordinaire officiel, comme en 1878, par exemple, on a recours, pour venir en aide au budget général, à l'ouverture de comptes spéciaux du Trésor, véritables petits budgets extraordinaire occul tes alimentés par les disponibilités du Trésor et à la charge desquels on passe certaines opérations que le budget ne serait pas à même de supporter; Tel est le procédé auquel on aura recours, entre 1910 et 1914, pour financer les dépenses de l'occupation du Maroc, celles de l'exécution d'un programme de constructions navales, celles de remise en état de notre armement, etc. Cependant le budget extraordinaire proprement dit ne réapparaîtra dans nos finances qu'après la fin de la guerre en 1920.

Sa réapparition est une conséquence des charges onéreuses qu'elle a laissées après elle, et auxquelles il était absolument impossible de faire face avec le seul produit des impôts. Pendant la guerre, nous avons vécu sans budget, sur l'emprunt, auquel le Ministre des Finances était autorisé à faire appel aussi largement qu'il le voudrait ou du moins qu'il le pourrait. Les crédits sont ouverts, au début de la guerre de mois en mois, ensuite de trimestre en trimestre; on se borne à pourvoir aux besoins les plus proches, puis, à la fin de chacune des années de guerre, intervient une loi qui n'a plus qu'un caractère récapitulatif et qui rassemble et totalise toutes les ouvertures mensuelles ou trimestrielles de crédits effectuées au cours de l'année. En fin d'année, donc, il y a une récapitulation de tous les crédits votés, mais il n'y a plus de budget des recettes, le ministre des Finances étant autorisé, pour se procurer des ressources, à procéder d'une manière illimitée, à des émissions de bons de la Défense nationale.

Les comptes spéciaux, à partir de 1910

Les finances pendant la guerre de 1914

A la fin de la guerre.

A la fin de la guerre, lorsque se posa la question de la remise en état de nos finances, on chercha à reconstituer un noyau, un embryon, de budget, c'est à-dire un ensemble de recettes et de dépenses se faisant face; on groupa alors, tant bien que mal, la plupart des dépenses ordinaires des services civils, dont on fit un budget ordinaire alimenté par les revenus normaux de l'Etat, budget limité, incomplet restreint à la mesure des faibles ressources fiscales dont l'Etat disposait à ce moment. Quant aux dépenses extraordinaires des services civils et à toutes les dépenses militaires, elles restent, par nécessité, à la charge de l'emprunt; on continue à y pourvoir, en dehors du budget, au moyen de crédits provisoires auxquels il est pourvu par l'emprunt: c'est là le germe du budget extraordinaire.

En effet, en 1920, les ressources budgétaires étant un peu plus abondantes, on fait rentrer dans le budget ordinaire, les dépenses ordinaires de l'administration militaire. Le budget ordinaire comprend donc maintenant les dépenses ordinaires à la fois des services militaires et des services civils. Seront d'autre part à la charge du budget extraordinaire ouvert à cette date et qui continue à être défrayé par les ressources de la trésorerie emprunts divers, émissions de bons de la défense nationale, les dépenses exceptionnelles, tant civiles que militaires, qui sont la conséquence directe de la guerre, ainsi que les dépenses exceptionnelles, tant civiles que militaires, qui ont pour objet la reconstitution de l'outillage économique national, endommagé ou détruit par la guerre. Les crédits ouverts à ce budget extraordinaire, entretenus sur fonds d'emprunt, pourront d'ailleurs être reportés d'année en année et venir s'ajouter, s'ils n'ont pas encore été consommés, aux crédits de l'exercice courant.

Au bout de deux ans, à la fin de 1921, on s'aperçut que les dépenses imputées sur le budget extraordinaire si elles étaient bien des dépenses exceptionnelles, car ce n'est pas tous les ans que l'on a à réparer les dommages d'une grande guerre, étaient du moins susceptibles de se poursuivre pendant une période indéterminée, et vraisemblablement assez longue. Nous ne pouvions pas continuer, pour assurer la couverture de ces dépenses, à emprunter à jet continu, 4 à 5 milliards par an pendant toute une série d'années, alors que nous étions grevés déjà d'une lourde dette, et que nous avions encore à faire face aux dépenses à un autre budget, le budget des dépenses recouvrables, pour lequel

Le budget extraordinaire, à partir de 1920

Suppression du budget extraordinaire en 1922

l'Allemagne débitrice était défaillante. La loi de finances pour 1922, vint donc supprimer le budget extraordinaire d'après guerre qu'elle réintégra au budget général. Les chiffres des dépenses du budget général en ont été grossis d'ailleurs de trois milliards; ils devaient subir une nouvelle augmentation en 1926, lorsque le budget des dépenses recouvrables a été à son tour supprimé et réintégré dans l'ensemble des dépenses du budget général.

Le fonds d'armement, d'outillage et d'avances sur travaux.

Les services spéciaux du Trésor

On pouvait espérer que le budget extraordinaire de 1920, dont la création était due aux circonstances exceptionnelles résultant de la guerre serait le dernier, tout au moins pour longtemps, dont on eût à constater l'existence, dans nos finances. Cependant cette année même: nous avons vu réapparaître dans la loi de finances de 1936, un nouveau budget extraordinaire, présenté sous le nom de "fonds d'armement, d'outillage et d'avances sur travaux", et qui prend la suite de plusieurs comptes spéciaux du Trésor ouverts depuis 1931 pour l'exécution du programme d'outillage national et du programme concernant la défense nationale.

Ce budget tirant son origine de l'existence de comptes spéciaux auxquels il a succédé, il convient, avant d'en indiquer sommairement l'objet et la structure, de donner au préalable quelques indications sur ces services spéciaux du Trésor ou comptes hors budget dont la multiplication constitue, la plupart du temps, une infraction grave au principe de l'unité de budget, c'est-à-dire à la règle d'après laquelle toutes les dépenses de l'Etat doivent apparaître dans le budget général.

Les services spéciaux du Trésor comprennent un ensemble de comptes hors budget assez disparates, mais qui présentent cependant le caractère commun d'influer sur la situation du Trésor. Il est d'ailleurs à signaler que la notion de "service spécial du Trésor", à la suite de la réforme de notre comptabilité publique, étudiée précédemment et du nouveau classement introduit dans les comptes, est appelée à disparaître dans l'avenir, les comptes groupés sous cette rubrique devant être répartis dans des nomenclatures nouvelles. C'est un point sur lequel nous reviendrons plus loin. Classées d'une façon ou d'une autre, les opérations de trésorerie auxquelles ils s'appliquent n'en subsisteront pas moins, de sorte que les observations qu'elles soulèvent conserveront toujours leur raison d'être.

Pour le moment, nous nous en tiendrons au groupement des services spéciaux, tel qu'il était présenté dans les documents annexes de l'Exposé des motifs de la loi de finances, et tel qu'il figure encore, quoique

déjà avec certaines modifications et suppressions, en annexe de l'Exposé des motifs du projet de budget de 1936.

Il importe d'observer, en effet, que leur situation n'est donnée qu'à titre de renseignements dans les documents annexes, et qu'elle ne fait pas partie des états législatifs soumis au vote des chambres. Elle n'a que la valeur d'une information de même que les autres tableaux donnés dans les documents annexes, comme, par exemple, le tableau de la dette publique à la date où on prépare le budget.

La situation qui m'est fournie comprend de nombreux comptes dont les uns ont été créés avant et les autres pendant ou depuis la guerre, c'est-à-dire avant ou après le 1er Août 1914.

Il semble à première vue assez difficile de ramener à quelques idées communes les raisons de l'ouverture de tous ces comptes, dont la diversité saute aux yeux, lorsqu'on en examine la liste. On peut, toutefois, pour rechercher à quel objet ils correspondent, partir de la distinction entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie, ou, si l'on préfère, de la distinction entre le Budget et le Trésor.

Le Trésor est l'ensemble des disponibilités que l'Etat peut, à un moment donné, appliquer à ses paiements, de même que la trésorerie d'un particulier est constituée par les sommes dont il dispose dans son porte monnaie, dans son portefeuille, dans son coffre fort, ou encore au crédit des comptes en banque qu'il a pu se faire ouvrir dans les établissements de banque ou de crédit. Les disponibilités, qui constituent la Trésorerie de l'Etat sont effectivement contenues dans les caisses publiques, ou inscrites au Crédit du compte que le Trésor Public s'est fait ouvrir à la Banque de France, des comptes qu'il entretient, par exemple, à la banque d'Algérie, ou dans d'autres banques.

Le Trésor

Provenances
des disponibili-
tés du Tré-
sor.

1°-Les recettes budgétai-
res.

Ces disponibilités qui représentent tous les moyens de règlement à la disposition de l'Etat à un moment donné sont de provenances extrêmement diverses. On peut cependant les diviser en deux groupes; 1°- d'une part, les recettes budgétaires, c'est-à-dire les ressources qui appartiennent en propre à l'Etat, qu'il a encaissées pour son compte et à son profit, qui constituent ses revenus et dont les principales sont les impôts. C'est là de l'argent, qui appartient à l'Etat, qui lui est acquis définitivement une fois encaissé, et dont il ne doit compte à personne, si ce n'est aux Chambres investies du contrôle du budget. Les comptes budgétaires ont précisément pour objet de retracer la réalisation de toutes ces res-

sources propres de l'Etat, et d'en suivre l'emploi en dépenses; avec les impôts qu'il perçoit et l'ensemble de ses revenus propres, l'Etat assure en principe, le fonctionnement des services publics.

2°-Les fonds prêtés ou déposés provisoirement dans les caisses de l'Etat: ressources de trésorerie

Mais il n'y a pas, dans les caisses publiques ou dans les fonds en banque de l'Etat que des recettes budgétaires, il y a également des fonds d'origines diverses, les uns prêtés à l'Etat, les autres déposés provisoirement dans ses caisses, des fonds dont il a temporairement la disposition mais qui ne lui appartiennent pas, pas plus que n'appartiennent à la Banque de France l'encaisse métallique contenue dans ses caves.

Ces ressources, ce sont, par exemple, les versements faits par les souscripteurs aux grands emprunts publics, ou par ceux qui prennent des bons du Trésor. Quand l'Etat émet par exemple un emprunt pour le service des P.T.T. les versements des souscripteurs mettent de l'argent dans les caisses publiques; un jour ou l'autre, il en sortira pour être affecté aux dépenses de premier établissement des P.T.T. en vue desquelles l'émission a été faite, mais pour le moment, le contenu des caisses publiques se trouve grossi d'autant, de sorte que l'Etat aura plus de facilités d'y puiser pour ses paiements courants. Les prélèvements qu'il y fait seront comblés au fur et à mesure que de nouvelles rentrées de fonds se produiront. A plus forte raison, la Trésorerie profitera-t-elle des emprunts qui n'ont pas d'affection spéciale et dont l'objet est uniquement comme lorsqu'il s'agit de l'émission des bons du Trésor, de fournir à l'Etat des disponibilités de caisse.

En dehors de ces fonds d'emprunt, le Trésor recueille également des fonds qui y sont déposés, soit obligatoirement, par certaines collectivités publiques, soit facultativement par d'autres, tels, par exemple, les fonds libres des établissements publics, des fonds ne peuvent pas être conservés par l'établissement en attendant qu'il en ait l'emploi; il doit les verser au Trésor, d'où il les retirera quand il en aura besoin. Les fonds libres des communes et des départements doivent aussi être versés au Trésor, où ils resteront jusqu'au moment où il y aura à payer des dépenses communales ou départementales. Tant qu'ils ne sont pas réservés, ces fonds viennent accroître le montant des ressources contenues dans les caisses publiques et augmentent les disponibilités du Trésor.

Ainsi affluent dans les caisses publiques indépendamment des ressources budgétaires, c'est-à-dire des revenus propres de l'Etat, des ressources qui proviennent

de sommes déposées au Trésor ou prêtées à l'Etat, c'est-à-dire des ressources qui ne lui appartiennent pas et qui constituent précisément ce qu'on appelle les ressources de trésorerie.

Le renouvellement incessant des ressources de trésorerie

Ce qu'il importe de retenir, c'est que ces ressources de trésorerie se renouvellent constamment, parce qu'au fur et à mesure que des sommes sont retirées du Trésor par ceux qui les ont prêtées ou déposées, d'autres sommes sont apportées par d'autres personnes, qui, à leur tour, déposent des fonds ou prêtent de l'argent à l'Etat. Le Trésor se vide et se remplit sans cesse, sous l'action des retraits et des renouvellements ou des apports d'argent frais. Il y a ainsi dans les caisses publiques une masse flottante, que l'on appelle pour cette raison, d'une expression très exacte, la dette flottante, masse qui présente un volume assez constant, sauf dans les périodes crise financière ou de crise politique, où, les retraits l'emportent sur les renouvellements, une crise de trésorerie peut se produire.

En période normale, l'Etat est à peu près sûr de pouvoir maintenir ses ressources de trésorerie au niveau de ses besoins, en les complétant par l'émission de valeurs à très court terme, qu'on appelle les bons du trésor (appelés pendant la guerre, Bons de la Défense Nationale). Il réglera le montant des disponibilités qui lui sont nécessaires, en plaçant plus ou moins de bons du Trésor; pour en étendre ou en restreindre le placement, il a, en effet, un moyen très simple, qui est de faire varier leur taux d'intérêt. S'il veut en placer davantage, s'il a besoin d'attirer les capitaux vers le trésor, il relèvera légèrement le taux d'intérêt des bons; il le réduira au contraire, lorsque la trésorerie est suffisamment pourvue et que par conséquent il n'est pas nécessaire que des sommes considérables viennent s'ajouter dans les caisses publiques aux autres ressources qui contribuent à les alimenter.

Ayant ainsi distingué les ressources budgétaires et les ressources de trésorerie, qui sont des ressources d'emprunt, cherchons, en examinant quelques-uns des comptes qui figurent dans la liste des services spéciaux à dégager quelques-uns des caractères de ces services. Considérons, par exemple, les comptes: "Capitaux de cautionnements en numéraire", "fonds de concours pour dépenses d'intérêt public", "produit des legs ou des donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques", et d'autre part, les comptes "prêts faits à l'industrie" ou "avances

aux sociétés coopératives de consommation" et voyons à quelles raisons on peut rattacher l'ouverture de ces différents comptes (1).

Le compte "capitaux de cautionnements en numéraire".

Tout d'abord, le compte "capitaux de cautionnements en numéraire". Les comptables (et certains fonctionnaires non comptables) lorsqu'ils entrent en fonctions sont tenus de verser en garantie de leur gestion un cautionnement. Autrefois, le cautionnement devait être nécessairement fourni en numéraire; aujourd'hui, on autorise, et c'est le procédé généralement le plus usité par les intéressés, le cautionnement constitué par la garantie d'une association de cautionnements mutuels, de sorte que le compte capitaux de cautionnements en numéraire, qui était autrefois assez important, et qui était un moyen auquel l'Etat tenait beaucoup pour alimenter sa trésorerie -c'est la raison qui explique en partie l'extension donnée au système du cautionnement - a perdu aujourd'hui beaucoup de son importance. Quoiqu'il en soit, on voit ce compte enregistrer à son crédit tous les cautionnements en numéraire versés par les fonctionnaires publics. D'autre part, à son débit les remboursements faits aux fonctionnaires qui cessent leurs fonctions, et ayant obtenu leur quitus de la Cour des comptes, retirent leur cautionnement. Il serait peu rationnel de faire figurer ces mouvements de valeurs dans la comptabilité budgétaire. En effet, ces versements de cautionnements ne constituent pas pour l'Etat une recette, mais un dépôt, et le remboursement du cautionnement ne constitue pas davantage une dépense, mais un restitutio

Voilà donc des mouvements de valeurs, qui concernent uniquement des sommes déposées dans les caisses publiques pour en être ultérieurement retirées.

Le compte prêts à l'industrie

Prenons maintenant le compte "prêts à l'industrie". Les prêts à l'industrie ne doivent pas être inscrits dans les dépenses budgétaires, puisque ce ne sont pas des dépenses, mais des sommes que l'on va prélever dans les caisses publiques, et qui y rentreront le jour où les prêts seront remboursés.

(1)Les comptes cités sont du reste classés actuellement dans de nouvelles catégories comptables, par exemple, les comptes "cautionnements" et "produits de legs" parmi les "comptes d'attente", nouvelle catégorie créée à la suite de la réforme de la comptabilité publique.

Comptes crédi-
taires et comptes débiteurs

Voilà donc déjà deux séries de comptes affectés à des opérations sans caractère budgétaire et qui nous permettent de distinguer en même temps deux types de comptes différents; les comptes créiteurs et les comptes débiteurs. Les comptes créiteurs sont ceux qui commencent par encaisser des sommes pour les rendre ultérieurement (comme le compte "capitaux de cautionnements en numéraire"). Ces comptes créiteurs enrichissent provisoirement le trésor, dont ils garnissent provisoirement les caisses. Les comptes débiteurs, au contraire, sont ceux qui commencent par faire sortir des caisses du Trésor des sommes qui y rentreront plus tard; ils sont débiteurs vis-à-vis du trésor, puisqu'ils appauvrisent d'autant le contenu des caisses publiques, jusqu'au moment où les sommes prêtées seront remboursées.

Les services spéciaux du trésor intéressent ainsi, la situation de la dette flottante. Ils appartiennent à la comptabilité du Trésor, mais doivent finalement constituer une "opération blanche". En principe, ils n'affectent pas d'une manière définitive la situation financière de l'Etat, et n'entrent pas dans la comptabilité budgétaire. On relève entre ces deux comptabilités à peu près la même différence qu'entre une situation de caisse, et une situation de fortune.

Le compte spécial ne fait donc que relever un simple mouvement de fonds qui ne laissera pas de traces définitives dans la situation financière; c'est le Trésor qui reçoit des fonds qu'il remboursera plus tard, ou, inversement, qui avance des fonds qui lui seront ultérieurement remboursés. Cette idée d'opération blanche, d'avance remboursable faite au Trésor ou par le Trésor est certainement à l'origine de la création d'un certain nombre de services spéciaux.

Le compte fonds de concours pour dépenses d'intérêt public

Mais l'existence de certains d'entre eux peut se justifier encore par d'autres considérations. Si l'on prend le compte "Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public" ou le compte "Produits des legs et des donations attribués à l'Etat ou à des administrations publiques", on a là deux comptes d'attente, qui centralisent, si l'on prend comme exemple le compte "fonds de concours", les fonds versés par des collectivités ou des particuliers, désireux de participer à l'exécution d'un travail public, en attendant leur emploi. Ces sommes entrent dans les caisses du Trésor et sont prises en charge dans un compte de trésorerie, dont elles seront sorties, suivant une procédure, qu'on a expliquée dans un chapitre précédent au fur et à mesure des prélèvements que le budget y fera pour les appli-

quer au coût des travaux en vue desquels elles ont été fournies.

Le compte produits des legs et donations attribués à l'Etat ou à des administrations publiques

Même procédure en ce qui concerne le compte "Produits des legs et donations, attribués à l'Etat ou à des administrations publiques". Les sommes sont mises en attente dans un compte de trésorerie, accroissant provisoirement d'autant le contenu des caisses publiques, et sont ensuite transférées aux Budget qui en fait emploi, conformément aux intentions du donneur. Il s'agit ici de maintenir à des fonds qui ont été fournis avec une certaine affectation, l'affectation qui leur a été donnée, et cela malgré la règle de l'annualité, et de l'universalité qui exige que l'ensemble des dépenses soit couvert par l'ensemble des recettes. Toute les sommes fournies à l'Etat avec affectation spéciale, fonds de concours, dons et legs, seront inscrites dans ces comptes d'attente, où elles séjourneront aussi longtemps qu'elles n'auront pas reçu la destination particulière pour laquelle elles étaient réservées.

D'autres raisons, plus discutables et plus capieuses peuvent être données également pour justifier l'existence de certains comptes. Supposons qu'il s'agisse d'une opération de longue haleine, comme l'exécution d'un vaste programme de travaux, ou bien l'intervention sur une large échelle de l'Etat dans le domaine économique, comme l'application d'un grand programme de ravitaillement. On peut faire valoir qu'en réalité, c'est le solde actif ou passif d'opérations de ce genre, au moment où elles prendront fin, qui affectera véritablement la situation budgétaire. Si on applique, année par année, leurs dépenses ou leurs produits successifs à chacun des budgets, on n'enregistrera que des résultats provisoires, qui fausseront la situation budgétaire véritable, par l'inscription, lors de certaines années, d'excédents qui feront place l'année suivante à des dépenses plus considérables, ou inversement. Ce qui importe, au point de vue des résultats financiers, c'est le solde, solde bénéficiaire ou déficitaire, qui apparaîtra lorsqu'on liquidera l'opération et qu'on arrêtera les comptes. Il s'agit ici en somme d'obvier aux inconvénients, qui résulteraient du fractionnement à travers les budgets successifs, en vertu du principe de l'annualité d'une opération destinée à se poursuivre pendant plusieurs années, et qui constitue une opération unique dans son ensemble.

En allant un peu plus loin dans le même sens, on peut se demander si, lorsque l'on se trouve en présence d'une dépense considérable, dont l'exécution ne peut être différée et dont le montant dépasse cependant

Emprunt provisoire fait par le budget au Trésor

les possibilités du budget, qui, normalement, aurait dû la supporter, il n'y aurait pas un moyen de résoudre la difficulté, à savoir, que le budget emprunte provisoirement au Trésor, sauf à le rembourser ultérieurement. Pratiquement, le procédé sera le suivant.

Prenons, parmi les comptes aujourd'hui disparus, un compte créé en 1912, le compte "avances du trésor pour l'exécution du programme prévu par la loi du 30 Mars 1912". Ce programme était un programme de constructions navales rentrant dans les charges de la défense nationale auxquelles le budget aurait dû pourvoir, mais que la situation financière ne permettait pas de réaliser sur ses ressources. Son exécution fut mise provisoirement à la charge de la trésorerie qui émit des emprunts amortissables dans un délai rapproché. Les budgets successifs votés au cours de ce délai devaient inscrire des annuités pour assurer le service des intérêts et l'amortissement de ces emprunts. De cette façon, au lieu que les dépenses fussent à la charge du seul budget de l'année au cours de laquelle elles avaient été effectuées, elles se trouveront réparties, grâce à l'intervention du trésor, jouant ici le rôle de banquier, sur un certain nombre de budgets, dont chacun n'avait à supporter qu'une annuité, pour le service et l'amortissement des titres émis en couverture.

II

Les inconvénients graves des comptes hors budget

Voilà un certain nombre de raisons, qui expliquent, si elles ne la justifient pas toujours, la création de services spéciaux du Trésor, de comptes hors budget. En fait, la multiplication des comptes de ce genre présente des inconvénients très graves et introduit le désordre dans les finances publiques.

Considérons d'abord le cas des comptes débiteurs, qui appellent les principales réserves, puis celui des comptes créditeurs et, d'une façon plus générale, le cas de tous les comptes hors budget.

1

Le danger des comptes débiteurs s'aperçoit facilement; on a vu, qu'en principe, ces comptes débiteurs, sont destinés à récupérer un jour ou l'autre, les sommes inscrites à leur débit, de telle façon qu'ils restitueront au Trésor les sommes qu'ils y ont prélevées. Mais cette idée d'avance remboursable, qui est à la base des comptes débiteurs, n'est souvent qu'une idée fictive, qu'une idée mensongère, en réalité, ce qui détermine trop souvent l'ouverture des comptes de cette catégorie c'est simplement que ne pouvant assurer la couverture de la dépense sur les ressources budgétaires, on trouve plus simple de l'éliminer du budget et de l'imputer sur les ressources de trésorerie, sans d'ailleurs se faire illusion sur les

remboursements éventuels qui pourraient ramener dans les caisses publiques les fonds qui en sont sortis. Les services spéciaux débiteurs présentent pour la plupart l'inconvénient du budget extraordinaire officiel; ce sont de petits budgets extraordinaires occultes, dont l'objet est de soulager le budget aux dépenses du trésor, de financer certaines opérations sur l'emprunt et non sur l'impôt. De fait, nombreux sont les comptes spéciaux du trésor, appartenant à la catégorie des comptes débiteurs, qui sont restés pendant des années ouverts avec un passif que n'est jamais venu combler un actif équivalent.

Dans les documents annexés aux projets de lois de finances de ces dernières années, la situation des services spéciaux faisait, par exemple, apparaître un compte que nous avons déjà mentionné: le compte "prêts faits à l'industrie", qui a été depuis lors, passé au compte d'apurement de la loi du 13 Janvier 1933, déclaré plus haut. Ce compte était resté affecté d'un débit de 720.000 francs, qui n'est jamais rentré et ne rentrera jamais dans les caisses publiques.

Si l'on prend un gros compte, comme le compte "avances à des gouvernements ou des établissements étrangers" (1) qui a été créé depuis la guerre de 1914, on voit que son débit dépasse 14 milliards, et là encore, il est certain que le Trésor ne reverra jamais la plus grande partie des sommes qu'il a déboursées et qui constituent les créances irrécouvrables.

L'abus de l'idée d'avances remboursables a été particulièrement marqué, bien avant la guerre, de 1881 à 1892, pour le service des garanties d'intérêt aux compagnies de chemins de fer. Aux termes des conventions de 1883, remplacées depuis par les conventions de 1921, qui font jouer la garantie d'intérêt dans des conditions différentes, l'Etat s'obligeait à avancer aux compagnies de chemins de fer, au cas où elles ne pourraient pas tenir leurs engagements envers leurs actionnaires et leurs obligataires, le complément nécessaire à titre d'avances remboursables, soit en cours d'exploitation sur les bénéfices, soit à la fin de l'exploitation, principalement sur la valeur du matériel. Les sommes fournies aux compagnies de chemin de fer, furent inscrites à un compte intitulé "avance aux compagnies de chemins de fer françaises pour garanties d'intérêt". Ce compte, comme tous les comptes de

Le compte garanties d'intérêt aux compagnies de chemins de fer.

(1) Ce compte est aujourd'hui rangé dans une catégorie nouvelle : celle des "opérations de prêt".

biteurs, était alimenté par la trésorerie; c'étaient les disponibilités des caisses publiques qui faisaient face aux versements des sommes fournies par l'Etat au titre de la garantie d'intérêt. Le compte s'enfla progressivement et, à un moment donné, on dut se rendre compte que très probablement les compagnies de chemins de fer d'ici longtemps ne seraient pas en mesure de rembourser. Comme on ne pouvait continuer à grever indéfiniment le Trésor, on arrêta donc, en 1892, le compte "avances aux compagnies de chemins de fer françaises pour garantie d'intérêts", et, à partir de ce moment, on imputa le service de la garantie d'intérêts sur les ressources budgétaires; on réincorpore le service dans le budget, le compte était alors débiteur de 103 millions. Ce compte, qui lui aussi a été liquidé par son transfert au compte d'apurement de 1933, est resté débiteur de ces 103 millions, dans des conditions qui sont assez curieuses et qui montrent l'inconvénient des comptes spéciaux débiteurs.

On aurait pu croire, en effet, que les remboursements effectués par les compagnies de chemins de fer lui seraient affectés en atténuation de son découvert. C'est bien ainsi qu'on aurait dû procéder; mais en fait tous ces versements ont été interceptés par le budget. En 1912, quand la compagnie de l'Est a soldé par anticipation une partie de sa dette envers l'Etat, en lui versant une somme de 158 millions, ces 158 millions auraient dû servir à liquider le compte, et permettre de le clôturer, puisque son débit n'était que de 103 millions, mais ils ont été appliqués à l'équilibre du budget de 1912, si bien que le compte est resté avec son découvert de 103 millions, que l'on vient de passer aux "profits et pertes", avec les autres sommes en souffrance, bloquées dans le compte général d'apurement de la loi de 1933.

Le grand inconvénient des services spéciaux débiteurs du trésor est donc de charger les finances, d'une façon définitive, alors que l'on présente l'opération comme provisoire, et d'alourdir la dette flottante d'un poids considérable.

Il ne faudrait du reste pas croire qu'en revanche les services spéciaux créditeurs soient à l'abri de la critique. Apparemment, ils offrent l'avantage d'accroître provisoirement les ressources des caisses publiques, de fournir des ressources de trésorerie, mais leur avoir est souvent en partie fictif. En effet, à leur crédit figurent parfois non seulement des recettes proprement dites, comme, par exemple, le produit d'aliénations d'immeubles, affecté à la dotation du compte, mais encore un fonds de roulement prélevé sur les

Les comptes
créditeurs eux-
mêmes ne sont
pas à l'abri
de la critique

ressources de trésorerie, ou encore une annuité budgétaire ou enfin une subvention prélevée sur le budget et qui lui est attribuée une fois pour toutes, afin d'amorcer ses opérations. La situation en apparence créatrice du compte, est parfois en réalité débitrice du Trésor ou du budget.

Le compte approvisionnements en céréales ou en farines

Voici deux comptes importants, qui sont aujourd'hui dans la période d'apurement, le compte "approvisionnements en céréales et en farines" et le compte "alimentation en blé et en farine de la population civile". Le compte "approvisionnements en céréales et en farines" a été ouvert en 1920; à ses dépenses figurent les achats de blé ou de farine et à ses recettes le produit de la revente de ces denrées. Comme l'Etat, pour assurer le ravitaillement national, revendait le blé et la farine moins cher qu'il ne les achetait, le déficit était inévitable et en fait le compte est débiteur. Il accuse actuellement un débit d'à peu près 5 milliards et demi exactement 5.466 millions; mais ce débit n'est pas le débit exact, parce qu'une loi particulière l'avait doté par imputation sur le budget d'une somme de 120 millions, qu'il n'a jamais remboursée. De sorte que son débit est non seulement de 5.466 millions, mais de 120 millions de plus. Ce compte a été supprimé en 1920, au moment où l'on a modifié le régime de l'alimentation nationale, et remplacé par le compte "alimentation en blé et en farine de la population civile". Ce compte offre ceci de particulier qu'il se présente avec un excédent de recettes de 396 millions. Voilà donc une opération qui paraît excellente, et laisserait supposer que ce compte a fait bénéficier les caisses publiques d'un supplément de ressources de 396 millions. Mais il avait reçu, sur les crédits budgétaires, en dotation, une somme supérieure à 1300 millions, qui a naturellement disparu des écritures, de sorte que si on rétablit la situation exacte, l'excédent de recettes de 396 millions se trouve converti en un solde effectivement débiteur de 1.138 millions. Dans l'état actuel de la liquidation, le solde débiteur des deux comptes s'établit donc à la somme de 6.719 millions.

Le compte ali-
mentation en
blé et en fari-
ne de la popu-
lation civile

Le compte rede-
vances annuel-
les versées par
la Banque de
France

D'autre part, les comptes spéciaux créateurs présentent l'inconvénient de pousser à la dépense. Très souvent, ils relèvent des opérations, auxquelles doivent pourvoir des fonds particuliers. Soit, par exemple, le compte "redevances annuelles versées par la Banque de France" (loi du 17 Novembre 1897). Ces redevances, qui ont été exigées, lors du renouvellement du privilège de la Banque de France en 1897, constituent une sorte d'impôt payé par la Banque de France et calculé, en

fonction du taux de l'escompte et de la moyenne de la circulation productive; en plus, la Banque de France doit partager par moitié avec l'Etat la partie de ses bénéfices supérieure à la somme nécessaire pour allouer à ses actionnaires un dividende de 240 francs par action. La recette constituée par l'annuité fournie chaque année par la Banque de France et dont le produit est centralisé à ce compte, a été affectée à différents objets, notamment aux avances au crédit hôtelier. Au début, son montant n'était pas très important, puis, par suite de l'augmentation du taux de l'escompte et, aussi du fait de l'accroissement de la circulation fiduciaire, son produit annuel n'a cessé de croître progressivement, pour dépasser en 1926 une centaine de millions, si bien qu'il a fallu que la loi du 20 Décembre 1926 vienne décider qu'à partir du moment où le produit de la redevance dépasserait 115 millions, le surplus serait divisé en deux parts, dont l'une resterait affectée aux objets prévus et dont l'autre serait versée aux recettes du budget. Malgré ces précautions, il n'en reste pas moins qu'une somme se trouve affectée à des œuvres dont l'intérêt, sans doute, n'est pas discutable, mais qui ne justifient cependant pas la priorité dont elles bénéficient coûte que coûte, et quelle que soit la difficulté qu'on éprouve à boucler le budget.

Les comptes spéciaux constituent de petits budgets extraordinaires occultes.

3 D'autre part, les services spéciaux du trésor, qu'ils soient crééditeurs ou débiteurs, ont l'inconvénient grave d'être plus ou moins occultes. Ils constituent, comme on l'a dit plus haut, de petits budgets extraordinaires clandestins. En effet, ce qui les distingue du budget extraordinaire, auquel ils ressemblent de très près, c'est, indépendamment de ce qu'en général, ils sont de moindre dimension, le fait qu'ils ne sont pas votés par le Parlement, qu'ils ne font pas partie de la loi de finances et qu'ils ne sont pas compris dans les états législatifs. Leur situation est donnée simplement à titre de renseignement.

Une loi du 29 Décembre 1917 (art. 15) a d'ailleurs prescrit à cet égard que leur situation devrait être communiquée aux commissions financières des deux Chambres tous les trois mois; la loi de finances de 1919, (art. 26) a décidé que, dorénavant, seraient annexés à chaque projet de budget la liste des services spéciaux du trésor et un aperçu de leurs opérations en recettes et en dépenses au cours de l'année précédente. C'est à cette liste, comprise dans les documents annexes à l'Exposé des motifs, que nous avons déjà fait allusion. Dans le projet de budget de 1936, par exemple, sont indiqués le solde créditeur ou débiteur des différents comptes au 31 Décembre

1933, leurs opérations en recettes et en dépenses effectuées du 1er Janvier au 31 Décembre 1934, et leur solde créditeur ou débiteur à la fin de l'année 1934.

La loi de finances de 1921, dans son article 34, avait voulu aller plus loin, et avait édicté qu'à partir de 1922, les opérations comprises dans les services spéciaux du Trésor devraient être soumises, sauf certaines exceptions spéciales, aux règles de la procédure budgétaire, conformément aux lois et règlements en vigueur à l'égard des recettes et des dépenses du budget de l'Etat. Les prescriptions de cette loi de 1921, n'ont pas été suivies d'effet; le Gouvernement a soumis un projet d'état des dépenses et des recettes des comptes spéciaux en 1922, 1923, 1924, mais le Parlement n'en a pas abordé la discussion et on a reconnu que, techniquement, le vote annuel des comptes spéciaux dans les mêmes conditions que le vote du budget présentait des difficultés particulières. Finalement, l'article 15 de la loi du 28 Décembre 1923

a ajourné la réforme à une date indéterminée, c'est-à-dire à la promulgation d'une loi fixant les recettes et les dépenses des comptes spéciaux du trésor. Depuis ce moment, il n'est plus question de soumettre les comptes spéciaux à la procédure budgétaire.

Cependant, au cours de ces dernières années, quelques précautions ont été prises pour éviter ou du moins pour réduire les abus; il est arrivé comme on le verra plus loin, en étudiant quelques comptes spéciaux récemment ouverts, que le Parlement ait été appelé à voter le montant des dépenses autorisées au titre d'un compte pour toute la durée de son exécution, ou bien encore que certaines prescriptions aient été imposées aux administrations en ce qui concerne l'utilisation des ressources du compte.

Quoi qu'il en soit, la plupart des règles budgétaires sont écartées en matière de comptes spéciaux du trésor.

Par ailleurs, on s'est attaché à apporter un peu d'ordre dans leur gestion. La comptabilité des dépenses engagées y a été introduite; la gestion d'un certain nombre d'entre eux a été placée sous la responsabilité d'un agent comptable, justiciable de la Cour des Comptes. Il n'en reste pas moins que, d'abord, les résultats des comptes ne sont pas soumis au Parlement comme le sont les résultats du budget dans la loi de règlement et que, d'autre part, l'opportunité et l'utilité de la dépense sont plus ou moins abandonnées à l'appréciation des services, puisqu'il n'y a pas de contrôle.

Mesures tendant à apporter de l'ordre dans la gestion des comptes spéciaux.

parlementaire et que le contrôle de la Cour des Comptes s'exerce uniquement sur la régularité financière de la dépense, mais non pas sur le degré d'intérêt qu'elle peut présenter.

Histoire des services spéciaux du Trésor dans la période contemporaine.

Après ces indications générales, il reste à retracer rapidement l'histoire des services spéciaux du Trésor dans la période contemporaine. Trois périodes peuvent être distinguées: 1^o la période antérieure au 1^{er} Août 1914; 2^o la période des comptes de guerre et d'après guerre, suivie de la clôture d'un assez grand nombre de ces comptes et de leur remise à un service chargé de leur apurement; 3^o enfin la période qui s'ouvre à partir de 1930, qui est marquée par la création de nouveaux comptes destinés à soulager le budget, qui se trouve aux prises avec des difficultés croissantes et dont certains s'absorberont, ainsi qu'on l'a précédemment annoncé, dans le budget extraordinaire de la loi de 1936.

1
La période antérieure au 1^{er} Août 1914.

Les comptes avances de la Banque de France.

La politique de réincorporation des comptes spéciaux

Les comptes antérieurs à la guerre, dans leur ensemble, ne sont pas très importants, ils ont pour objet, soit de suivre des opérations d'ordre, comme les comptes "cautionnements en numéraire", "fonds de concours", ou "produits des legs et dons attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques, soit encore de suivre l'emploi de certaines avances.

A titre d'exemple, on peut citer le compte "Avance de 40 millions faite au Trésor par la Banque de France", lors du renouvellement du privilège de la Banque en 1897, et qui est consacré à fournir des ressources aux caisses de crédit agricole; le compte "Avance de 20 millions", imposée également à la Banque de France lors du renouvellement de son privilège en 1911, et affectée à l'organisation du crédit au petit commerce et à la petite industrie. Ces deux comptes sont aujourd'hui complètement épuisés.

Dans cette période, il convient de signaler d'une part, l'effort tenté à partir de 1892 pour réduire le nombre des comptes hors budget, et pour revenir à l'unité budgétaire, en pratiquant la politique des "réincorporations". C'est ainsi qu'en 1890, comme on l'a indiqué est réintégré au budget le service de la garantie d'intérêt. En 1894, on supprime les comptes de la caisse des chemins vicinaux et de la caisse des constructions scolaires, destinées à fournir aux collectivités locales, sur les ressources de la trésorerie, des subventions et des avances pour les dépenses des chemins vicinaux et la construction d'écoles.

Les avances étaient remboursées au Trésor par les communes intéressées au moyen d'annuités. Quant aux sub-

ventions, le Trésor, qui les fournissait, devait les récupérer sur les crédits inscrits aux budgets successifs pour le remboursement de la dette flottante. Ces deux comptes, supprimés par la loi de finances du 26 Janvier 1893, avaient été bloqués en un compte unique: "liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires", qui avait repris à son débit le montant des avances faites par le Trésor et restant à amortir, et à son crédit, les sommes qui allaient être inscrites au budget pour le remboursement des subventions. Les budgets n'ont du reste pas remboursé intégralement et le compte est resté ouvert avec un passif d'environ 24 millions, qui a été transféré avec les autres au compte d'apurement de la loi de 1933, c'est-à-dire passé par profits et pertes.

Le compte perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation de services militaires

A partir de 1898, on assiste, par contre, en sens inverse, à la création d'un certain nombre de nouveaux services spéciaux, dont l'objet est de venir au secours du budget, qui ne peut plus faire face à la totalité des dépenses publiques et notamment aux dépenses militaires qu'exige alors la situation internationale. C'est ainsi qu'est créé le compte "perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation de services militaires" par la loi du 17 Février 1898. Ce compte, qui a fonctionné pendant trois ans jusqu'en 1901, comportait deux sections qui correspondent à son intitulé: l'une retraçant les opérations concernant la réinstallation de services militaires et l'autre, le perfectionnement du matériel d'armement. Ce compte était gagé provisoirement par des émissions de valeurs du Trésor, en attendant que ses dépenses fussent couvertes par le produit d'aliénations d'immeubles militaires désaffectés, et de fortifications déclassées, dont les fortifications de Paris. Dès 1901, les opérations de la première section ont été transférées à la charge du budget et la cession des fortifications à la Ville de Paris a permis de liquider le compte avec un léger excédent de 50 millions.

A côté de ce compte, se place le compte destiné aux dépenses navales, dont on a dit un mot plus haut: "avances du trésor pour l'exécution du programme approuvé par la loi du 30 Mars 1912". Ce compte a pour objet de mettre provisoirement à la charge du trésor le montant de la dépense, qui sera remboursée au trésor par des annuités inscrites aux budgets successifs pendant 20 années; ce compte, qui a cessé de fonctionner depuis la guerre, était resté débiteur d'environ 60 millions.

On peut encore mentionner le compte "dépenses non renouvelables, intéressant la défense nationale" et le compte "occupation militaire du Maroc", qui ont disparu en 1914, au début des hostilités. Ils ont été balancés par un prélèvement sur le produit de l'emprunt 3 1/2 % amortissable émis en Juin 1914.

Le compte provisionnel

Avant d'arriver à la période de guerre, il reste à signaler le compte provisionnel, qui a fonctionné de 1912 à 1914 et qui cherchait à assurer, par une combinaison d'ailleurs assez ingénieuse, quoiqu'elle ne fût au fond qu'un expédient, l'équilibre du budget, au cours d'une période particulièrement difficile pour nos finances. Le compte provisionnel avait pour objet de faire profiter les budgets malaisés à équilibrer de l'excédent des budgets qui se solderaient en plus-value. L'idée, dont cette combinaison s'inspirait, idée qui a été reprise à la suite de la guerre, et qui a été également défendue à l'étranger, notamment aux Etats-Unis, était que la coupure établie entre les années financières est plus ou moins artificielle, qu'en réalité, il existe entre elles, une continuité telle qu'il ne faut s'attacher non à une année déterminée, mais à l'ensemble d'une période pendant laquelle pourront se suivre certains budgets prospères et d'autres déficitaires. Ce qui est important, c'est de savoir la situation d'ensemble, de connaître le solde qui résultera en fin de période de la succession des budgets prospères et des budgets déficitaires. Pour établir la solidarité entre les différents exercices, il suffit de les faire communiquer entre eux, par l'intermédiaire d'un compte de trésorerie, qui sera alimenté par les excédents des budgets riches et qui les mettra à la disposition des budgets pauvres.

Il se trouvait, en 1912, que la compagnie de l'Est remboursait toute sa dette de garantie d'intérêt, qui s'élevait à 158 millions de francs (1). Cette somme de 158 millions fut appliquée à la dotation du compte provisionnel qu'instituait la loi de finances de 1912. Le budget de 1912 absorba cette somme pour s'équilibrer (c'était là l'intérêt immédiat de la combinaison). Ensuite, le compte fut remboursé sur les excédents apparus à la clôture de l'exercice de 1911, et, sur sa dotation ainsi reconstituée, le budget de 1913 à son tour fit un prélèvement, qui fut remboursé sur les plus values de l'exercice 1912, dont la situation fut meilleure qu'on l'avait d'abord espéré.

(1) On a vu plus haut que cette somme aurait dû être portée au crédit du compte "Avances aux compagnies de chemins de fer pour garanties d'intérêt", afin de balancer le passif dont il était grevé.

Enfin, le reliquat du compte fut affecté à l'équilibre du budget de 1914 et le compte fut clôturé par la loi de finances du 15 Juillet 1914.

Si l'on a insisté sur ce compte provisionnel, c'est parce que l'on a eu l'idée, à l'étranger et, chez nous, de restaurer des combinaisons du même genre, en les présentant comme l'application de cette théorie que c'est la période financière s'étendant sur plusieurs années et non pas l'année financière isolée qu'il faut considérer. En réalité, un tel système est en opposition avec ces règles élémentaires de la sagesse financière: quand un budget laisse des excédents, leur objet ne doit pas être de venir en aide aux budgets suivants, s'ils sont en difficulté, mais d'atténuer les découverts du Trésor et de procéder à des remboursements. Sinon, on poursuit une politique, qui consiste à prélever continuellement sur les disponibilités, sans jamais rembourser, et on prépare pour l'avenir des crises de trésorerie.

2
La création de
comptes spéciaux
du Trésor à par-
tir du 1er Août

1914

Si les services spéciaux d'avant-guerre n'étaient pas susceptibles d'engager très profondément la situation de nos finances, il en est tout différemment des comptes créés à partir de 1914 et qui tirent leur origine des nécessités de la Défense nationale, et du rôle que les circonstances assignent alors à l'Etat. Pour obvier aux défaillances de l'économie privée en temps de guerre, l'Etat est obligé de venir en aide à toutes sortes de collectivités, grandes ou petites, qu'il s'agisse d'entreprises industrielles, de chambres de commerce, de gouvernements étrangers engagés dans la lutte. De là toute une série de comptabilités d'avances, qui figurent dans la liste des comptes postérieurs au 1er Août 1914. D'autre part, l'Etat, pour la conduite de la guerre, est amené à assumer certaines fonctions, dépassant le cadre de ses attributions normales, de devenir, soit directement, soit plus généralement par l'intermédiaire de consortiums créés à cet effet, entrepreneur, chef d'industrie, transporteur, assureur, etc... Il fabrique la chaussure nationale, il fabrique des produits chimiques, il s'occupe de la reconstitution industrielle, de la reconstitution agricole des territoires dévastés; il entretient et gère une flotte de commerce, négocie les stocks que l'armée américaine lui a cédés à la fin des hostilités, etc.. Il est donc indispensable d'ouvrir un certain nombre de comptes pour relater ces diverses opérations, auxquelles le budget naturellement est hors d'état de faire face dans cette période, ou du moins auxquelles il ne pourra fournir qu'

une participation extrêmement limitée.

Comment ont fonctionné les comptes spéciaux, créés pendant la guerre.

Ces comptes de guerre, ont presque tous fonctionné de la manière suivante. A leur débit était inscrit le montant des dépenses d'acquisition de matériel ou de produits que l'Etat se chargeait d'exploiter ou de vendre, des dépenses du personnel nécessité par cette gestion, etc... A leur crédit figurait un fonds de roulement initial, qui leur était généralement fourni sur les crédits budgétaires; c'est le budget qui faisait les frais de la première dotation du compte, de la mise en route des opérations. Bien entendu, cette dotation ne servait que de fonds de roulement, le surplus des dépenses, dans la mesure généralement considérable où elle dépassait le montant des recettes, était prélevé sur les disponibilités du trésor. A ce fonds de roulement venaient s'ajointre les recettes éventuelles procurées à l'Etat par la vente ou la cession des produits, par l'exploitation de la flotte de commerce, etc.

C'est ainsi que furent créés toute une série de comptes dont les documents annexés à l'exposé des motifs des budgets donnent la nomenclature : double compte du ravitaillement, produits chimiques et agricoles; motoculture, chaussure nationale, fonds de reconstitution industrielle, fonds de reconstitution agricole, avances pour constructions de navires, marine marchande, et transports maritimes, stocks américains, etc.. Les plus importants de ces comptes étaient, comme on l'a indiqué précédemment, les deux comptes du ravitaillement, dont le solde débiteur, compte tenu du fonds de roulement dont ils avaient été dotés sur les crédits budgétaires, dépasse aujourd'hui la somme de 6 milliards 700 millions.

Création d'un Service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor

En 1921, au moment où l'on s'efforçait de mettre un peu d'ordre dans nos finances, on s'efforça de tirer au clair la gestion de ces différents comptes, dont on s'aperçut qu'ils étaient dans un désordre inextricable. La loi du 1er Décembre 1921, créa un service d'apurement des comptes spéciaux du trésor, placé sous la responsabilité d'un agent comptable, justiciable de la Cour des Comptes, qui fut chargé de suivre et d'apurer la plus grande partie des comptes, au nombre d'environ une vingtaine, créés au cours de la guerre et depuis la fin des opérations, et ayant un caractère industriel ou commercial. Leur comptabilité n'avait pas été tenue; on découvrit qu'ils étaient créanciers de nombreuses collectivités administratives ou privées, et même de nombreux particuliers dont l'identité n'était pas exactement connue. Il

fallut que, d'une part, la loi, qui créait le service d'apurement fixât un intérêt de retard de 8 % pour toutes les créances non encore apurées, et que, d'autre part, on organisât un service de "dénicheurs", qui avaient pour mission de rechercher et de retrouver, si possible, tous les débiteurs, dont on avait perdu la trace, et de faire rentrer les créances en souffrance.

Le service d'apurement a fourni un effort considérable; d'après les données approximatives que l'on possédait en 1922, il y avait à peu près une dizaine de milliards de créances à recouvrer dont on est parvenu à faire rentrer la plus grande partie dans les caisses du Trésor; le reste sera passé par profits et pertes. Un des décrets-lois récents du 30 Octobre 1935, est venu, en effet, faciliter et accélérer la procédure d'apurement, en dispensant l'agent comptable de produire les comptes de gestion du service du ravitaillement pour les années 1920, 1921, et 1922, et également de procéder à toutes les opérations d'apurement restant à effectuer, dans la mesure où elles constituerait, simplement des opérations d'ordre, intéressant uniquement les rapports entre les différentes administrations publiques.

La création du service d'apurement, qui a fonctionné à partir de 1922, marquait l'intention de mettre un frein à la multiplication des services spéciaux du Trésor. Malheureusement, il n'a pas été possible de persévéérer dans ces bonnes dispositions, et de nouveaux comptes ont dû être ouverts au cours de ces dernières années, notamment depuis les difficultés financières provoquées par la crise, tant pour des raisons économiques que pour des raisons de défense nationale.

3
Les principaux comptes spéciaux créés dans ces dernières années

Sans vouloir entrer dans le détail de cette nouvelle série de comptes spéciaux, qui ont précédé la réapparition du budget extraordinaire dans nos finances, on se bornera à signaler les principaux d'entre eux, qui sont le compte de la retraite du combattant, le compte de l'alcool, les comptes concernant la défense du marché du vin, et la défense du marché du blé, les comptes relatifs à l'exécution du programme d'outillage national, et enfin les comptes concernant la défense nationale.

Le compte de la retraite du combattant créé par la loi du 14 Avril 1934, et que l'on citera en premier lieu, parce qu'il n'intéresse pas les opérations d'ordre économique ou d'ordre militaire qui ont conduit à la reconstitution du budget extraordinaire, est alimenté par une annuité budgétaire de 500 millions, et par le produit net de la loterie nationale, créée par la loi du 31 Mai 1933. A son débit sont portés les paiements faits au titre de la retraite du combattant, à mesure qu'ils sont effectués.

Le compte de la retraite du combattant

La création de ce compte a été motivée par le désir d'alléger le budget de la charge très lourde, que lui impose le service de la retraite du combattant, en faisant appel, pour couvrir en partie cette dépense aux ressources à provenir d'une loterie, et également par le souci de ne pas confondre dans le budget, les ressources ordinaires et les ressources exceptionnelles, qui concourent avec les premières pour fournir les sommes nécessaires à l'allocation de la retraite.

Le compte de l'alcool

Le compte de l'alcool a ceci de particulier qu'il est demeuré pendant longtemps un compte occulte, dont on ne trouverait aucune trace dans la situation des services spéciaux insérée aux documents annexes, et qui, jusqu'à la loi du 1er Octobre 1931, a fonctionné sans aucune règle financière ou comptable. Son origine remonte à la loi du 30 Juin 1916 qui établissait et à celle du 25 Juin 1920 qui maintenait un monopole provisoire de l'achat et de la vente de l'alcool industriel, c'est-à-dire de tous les alcools autres que ceux provenant de la distillation des fruits, des vins ou des cidres. L'objet primitif de ce monopole avait été de procurer à l'Etat, pour les besoins de la défense nationale, les alcools nécessaires à la fabrication des explosifs. Puis, à la fin des hostilités, à cette préoccupation exclusivement militaire avait fait place le désir d'apporter une solution au conflit qui mettait aux prises les producteurs d'alcools de fruits et les producteurs d'alcools d'industries. L'Etat ouvrirait à ces derniers un débouché en centralisant entre ses mains tous le stock d'alcool industriel pour le revendre en vue d'emplois autres que la consommation de bouche, et les empêcherait ainsi de faire concurrence, pour la consommation de bouche, aux alcools de fruits. D'après le décret du 13 Août 1919, qui donnait au service chargé du monopole une autonomie relative, les opérations de recettes et de dépenses étaient inscrites à un article spécial d'un compte d'avances à régulariser. Ce compte, en principe, aurait dû être soumis à l'approbation des chambres, dans le mois qui suivrait la clôture des opérations. Jusqu'en 1931, le compte conserva un caractère occulte et, ni le Parlement, ni la Cour des Comptes, n'eurent l'occasion d'exercer sur lui leur contrôle.

La réforme du décret du 31 Mai 1931

Cette situation insolite donna lieu à une série de réformes, dont la principale fut accomplie par le décret du 31 Mai 1931. Ce décret créa un emploi de contrôleur financier, dont les attributions analogues à celles des fonctionnaires déjà désignés sous ce nom, qu'on avait affectés à différents établissements autonomes étaient celles d'un contrôleur des dépenses engagées. Le

décret crée également un poste d'agent comptable, chargé d'appliquer les règles budgétaires d'exécution des services de dépenses et de recettes et justifiable de la Cour des comptes.

Le compte de l'alcool, aux termes du décret de 1931, comprendra en dépenses les achats d'alcool, et en recettes les ventes d'alcools. L'Etat réalise un certain bénéfice sur les ventes de l'alcool qu'il cède aux parfumeurs; la concurrence de l'essence interdit, par contre, des prix trop élevés pour les alcools employés à la fabrication du carburant national. L'Etat est donc obligé de vendre, ici, son alcool au-dessous du prix de revient, et il en résulterait un déficit inévitable si, par une loi du 28 Février 1923, le produit d'une surtaxe sur les essences et les huiles minérales importées, n'avait été affecté au service des alcools. Cette ressource a permis au service des alcools, non seulement d'équilibrer ses dépenses et ses recettes, mais encore même de réaliser des bénéfices, qui avaient été mis en réserve et qui dépassaient 700 millions. Cette réserve a d'ailleurs servi à équilibrer le budget de 1932, à titre de ressource exceptionnelle; en échange de ce prélèvement dont le service est ainsi frustré, le Trésor est autorisé à lui faire à l'avenir des avances au cas où sa trésorerie se trouverait en difficultés.

La loi du 24 Décembre 1934, sur l'assainissement du marché du vin, a adjoint au compte du service des alcools un autre compte, appelé compte "assainissement du marché du vin" débité du prix des cessions obligatoires de la part des viticulteurs et des achats supplémentaires auxquels l'Etat doit procéder pour conjurer la surproduction, et crédité d'une part, du montant des reventes pour la carburation, les vinages, et mutages et d'autre part du produit d'une majoration de 5 francs par hectolitre de vin et de 2,50 par hectolitre de cidre, au droit de circulation des boissons hygiéniques. Cette majoration, destinée à équilibrer les opérations du compte, qui ne peut guère espérer récupérer sur les prix de revente des alcools qu'il acquiert, le prix auquel il les achète, devra être maintenue aussi long-temps que le compte n'aura pas équilibré son actif et son passif; c'est, en somme, un supplément d'impôt, qui est affecté à un service hors budget.

Deux textes sont encore venus récemment modifier le régime de l'alcool et du vin. Le décret-loi du 30 juillet 1935 et le décret-loi du 29 Septembre 1935. Le décret-loi du 30 Juillet 1935, relatif à la défense du marché du vin et au régime économique de l'alcool a introduit un assez grand nombre de modifications, en ce

qui concerne le blocage des récoltes de vin et la distillation obligatoire. Ce décret a institué une commission consultative appelée à formuler ses avis sur tous les problèmes qui concernent le régime de l'alcool et la fixation des prix de vente et d'achat des alcools par l'Etat. Il fixe la nature et la quantité d'alcool que l'Etat devra acheter aux producteurs et que ceux-ci seront obligés de lui céder, détermine les prix d'achat et il ouvre, dans son article 50, un nouveau compte spécial, destiné, dit le texte, à "réserver les excédents des récoltes vinicoles, et à financer les arrachages de vignes."

Ce nouveau compte qui prend la suite du précédent est crédité d'un prélèvement de 125 millions sur les bénéfices du service des alcools (1), du produit des ventes d'alcool et en outre, du produit de la majoration instituée par la loi du 24 Décembre 1934 et que le décret augmente de 20 %.

Il est débité du montant des achats d'alcool et des frais généraux. L'article 4 d'un décret-loi du 30 Octobre 1935 a décidé que les comptes spéciaux ouverts en vue de l'assainissement du marché des vins par la loi du 19 Avril 1930 et par la loi du 24 Décembre 1934 seraient fusionnés et que leur déficit final serait couvert par un prélèvement sur les réserves du service des alcools.

Enfin, le décret-loi du 29 Septembre 1935, que nous ne citerons que pour mémoire, car nous l'avons déjà rencontré à propos des offices autonomes, est venu fixer l'organisation administrative et financière du service des alcools, qui est constitué sous la forme d'une régie commerciale, doté de l'autonomie financière, et placé sous l'autorité du ministre des finances.

Le compte "assainissement du marché du blé" organisé par la loi du 10 Juillet 1933 est destiné à relater toutes les opérations au moyen desquelles l'Etat vient au secours du marché du blé, soit en procédant à des achats, par les soins de l'Intendance militaire soit en fournissant des primes ou des avantages particuliers aux groupements agricoles, qui acceptent de stocker une partie des récoltes, de façon à éviter l'écrasement des cours par des mises excessives sur le marché.

L'opération est alimentée partie par le produit de taxes et de surtaxes imposées aux intéressés eux-mêmes et aux minotiers, par une partie du produit des

(1) Le surplus des bénéfices du service est attribué pour moitié au budget général et pour moitié au fonds de réserve du service.

droits de douane sur les blés importés, et par le montant des amendes qui sanctionneront les infractions à la police des céréales.

Enfin, viennent les deux séries de comptes, qui ont amorcé le rétablissement du budget extraordinaire: le compte de l'outillage national et les comptes relatifs aux mesures intéressant la défense nationale.

Le compte "perfectionnement de l'outillage national" fut créé d'ailleurs d'une façon rudimentaire, par la loi du 28 Décembre 1931 intervenue dans les circonstances suivantes: il était apparu, dès 1926, au seuil de la période de redressement budgétaire qui s'ouvrit avec le Cabinet Poincaré, que notre outillage économique négligé pendant la guerre, et les années qui l'ont suivie, avait besoin d'être complété et modernisé. Le Conseil national économique avait reçu mission de procéder à une enquête sur les besoins de cet outillage, et avait fourni une série de rapports qui constituaient un inventaire remarquable des ressources de l'économie nationale à cette époque, et signalaient les lacunes à combler. En 1929, bien que la situation économique et financière fût encore satisfaisante, on apercevait cependant déjà à l'horizon certains symptômes de crise, qui laissaient craindre l'augmentation du chômage, si bien qu'à ce titre encore, l'exécution d'un programme de grands travaux publics offrait un intérêt particulier.

Le Cabinet Tardieu, dès les premiers jours de sa constitution, à la fin de 1929, déposa effectivement un grand programme d'outillage national, auquel aurait été ouvert, parmi les services spéciaux du Trésor, un compte intitulé, "perfectionnement de l'outillage national". Au débit de ce compte auraient été portées les dépenses d'outillage, que les ministres auraient été autorisés à effectuer conformément à un état annexé au projet et où les dépenses étaient subdivisées par chapitre. Le programme devait être réalisé en cinq années, et les ressources étaient constituées par une somme de 1500 millions à prélever sur les recettes du budget de 1929, dont on pouvait prévoir qu'il se solderait en excédent. D'autre part, le ministre était autorisé à alimenter le compte au moyen d'une somme de 3 milliards et demi, qui serait portée au débit d'un compte d'avances à régulariser, ce qui signifiait pratiquement que cette somme de 3 milliards 1/2 s'ajoutant aux 1500 millions prélevés sur le budget de 1929, fournirait une dotation de 5 milliards à prendre sur les ressources de la trésorerie. Ce prélevement ne présentait, semblait-il, aucun inconvénient à ce moment, parce que la trésorerie était encore abondamment pour-

Le projet Tardieu ne fut pas adopté, parce que les différentes fractions du Parlement furent prises d'émulation pour déposer des programmes beaucoup plus vastes; c'est ainsi qu'une proposition prévoyait 36 milliards de travaux à exécuter en 10 ans, un autre envisageait même un ensemble de travaux atteignant 65 milliards répartis sur 10 années, ce qui impliquait cela va de soi, la nécessité de faire de larges appels au crédit public.

La loi du 19 Mars 1931 autorise une première tranche de travaux

Comme l'échec du projet gouvernemental tenu en suspens par des discussions qui paraissaient devoir s'éterniser, risquait d'empêcher l'exécution des travaux, dont certains présentaient un caractère d'urgence on se décida en 1931 à prendre une mesure provisoire et à amorcer une première dépense de 670 millions. La loi du 19 Mars 1931, autorisait la réalisation d'une première tranche de travaux, un "premier train" de dépenses atteignant ce chiffre et présentant des caractères d'urgence plus ou moins variés. Comme on n'avait pas eu le temps d'établir un système de financement en règle, on se borna à ouvrir un compte "d'avances à régulariser" dans les écritures du Trésor.

Ouverture du compte par la loi du 28 Décembre 1931

La loi du 28 Décembre 1931 vint enfin doter le programme d'outillage national d'un statut définitif. Cette loi autorise le paiement d'un certain nombre de dépenses nécessitées par la réfection ou le développement de notre outillage national jusqu'à concurrence de 3416 millions, somme qui sera inscrite au débit d'un compte à ouvrir dans les écritures du Trésor, le compte "perfectionnement de l'outillage national". Les charges de ce compte seront constituées par toutes les dépenses de travaux qui figurent dans le programme d'outillage national annexé au texte de la loi et qui est subdivisé par chapitre; les ressources proviendront en grande partie d'avances, que la trésorerie sera autorisée à se procurer près de la Caisse des Dépôts et Consignations et de l'émission éventuelle - qui devra être autorisée par une loi - d'obligations du Trésor d'une durée maximum de trente ans. L'engagement des dépenses sera soumis au contrôle des dépenses engagées: ce sont les ministres intéressés qui procèderont à l'engagement, à la liquidation des droits, à la délivrance des ordres de paiements, et les opérations effectuées au titre du compte spécial feront l'objet d'un compte d'emploi, qui sera remis par chaque ministre aux commissions parlementaires, au moment où il dépose le projet de budget de son département.

Le plan Marquet (D.15 Mai 1934)

De ce plan d'outillage national, il y a lieu de distinguer soigneusement le plan de grands travaux

contre le chômage, adopté par le décret-loi du 15 Mai 1934, et connu sous le nom de "Plan Marquet". L'objet de ce texte est d'employer à la lutte contre le chômage une partie des disponibilités des Caisse d'Assurances Sociales. Il oblige, en effet, les caisses d'assurance vieillesse et la caisse générale de garantie à affecter 75 % de leurs disponibilités à la réalisation de certains grands travaux de caractère local, destinés à réduire le nombre des chômeurs. Les ressources ainsi dégagées, qu'on évalue à 1500 millions par an, seront centralisées dans un fonds commun, dont la gestion sera confiée à la Caisse des Dépôts et consignations, sous la surveillance d'une commission nationale, qui établira le programme des travaux. Les travaux retenus par la commission seront exécutés par les collectivités locales, les colonies, les grands réseaux de chemins de fer, ainsi que tous autres organismes, qui auront obtenu la garantie d'un département ou d'une commune. Ces collectivités et établissements s'adresseront à la Caisse des Dépôts et consignations qui gère le fonds commun, pour obtenir des prêts, dont la durée maxima sera de 30 ans et qui seront amortis au moyen des annuités, que les collectivités emprunteuses verseront à la Caisse des Dépôts.

Les Comptes intéressant la Défense Nationale.

Viennent enfin les comptes intéressant la défense nationale. Dès le lendemain de la guerre, on s'était rendu compte de la nécessité de pourvoir à l'organisation défensive de nos frontières. Les années s'étaient passées d'ailleurs en discussions sans résultats, lorsque la situation internationale, en 1929, fit apparaître l'urgence d'une décision. A partir de 1930, fut élaboré un plan définitif de fortifications de nos frontières de l'Est. Certaines dépenses avaient d'ailleurs été déjà, au cours de 1929, engagées à cet effet, en dehors des crédits budgétaires, au titre des avances à régulariser (à peu près pour un milliard).

La loi du 14 Janvier 1930 régularisa ces avances, en ouvrant les crédits correspondants au titre du budget de 1929, et en même temps, adopta le principe d'un plan de nouvelles dépenses, concernant principalement l'organisation défensive des frontières à réaliser dans un délai de cinq années. Ce programme s'élevait à un total de dépenses d'environ 3 milliards 500 millions. Aucune ressource spéciale n'avait d'ailleurs pu être prévue pour faire face à ces dépenses extrêmement lourdes, qui devaient donc rester en principe, à la charge du budget de 1929 et des budgets des années suivantes.

Il était évident que nos budgets étaient hors d'

Le compte organisation défensive des frontières

d'état d'assumer les dépenses exceptionnelles de cette importance et on se décida à ouvrir aux dépenses d'exécution du programme un compte spécial hors budget, le compte "organisation défensive des frontières" créé par la loi du 20 Juillet 1931. A ce compte seront inscrites notamment, jusqu'à concurrence de 2.400 millions, les dépenses d'organisation des frontières terrestres déjà autorisées par le programme de la loi du 14 Janvier, et pour lequel des crédits budgétaires de l'ordre de grandeur d'environ 1 milliard avaient déjà été ouverts. Quant aux ressources destinées à l'aligner, on continue une fois de plus, étant donné le caractère particulièrement indispensable et urgent des travaux, et surtout la difficulté qu'on éprouvait à lui constituer une dotation spéciale, à les demander au Trésor: c'est-à-dire que les dépenses seront effectuées sous forme d'avances à régulariser, dont l'imputation définitive sera fixée, plus tard, par les lois de règlement.

Mais des précautions sont prises pour assurer le contrôle des opérations exécutées sur le compte spécial. La loi de 1931, reproduisant la formule appliquée à la plupart des comptes spéciaux de cette époque, spécifie que c'est le ministre de la Guerre, qui procédera à l'engagement des dépenses à leur liquidation, à l'établissement des titres de paiement; les opérations seront suivies par chapitre, soumises au contrôle des dépenses engagées et le ministre présentera au Parlement un compte annuel d'emploi.

La loi de 1931, la première qui, depuis la guerre ait conçu un grand programme de défense nationale, et qui a permis de construire les fortifications de la ligne Maginot, ne suffisait pas d'ailleurs à répondre à toutes les nécessités de notre sauvegarde militaire. Il fallut que la loi du 6 Juillet 1934 ouvrît un nouveau compte intitulé: "Programme de travaux intéressant la Défense nationale, destiné à améliorer l'équipement de notre armée de l'air, à doter la marine de parcs à essence, et à acheter les fortifications des frontières. Ces dépenses devaient s'échelonner entre 1934 et 1938. Cette fois, on se préoccupa d'indiquer les ressources auxquelles on aura recours pour couvrir les dépenses; le compte sera crédité du produit de l'émission de rentes amortissables ou de valeurs du Trésor.

Mais la loi de 1934, malgré la création de ce deuxième compte intéressant la défense nationale, laissait encore de graves lacunes à combler. Il ne suffisait pas de perfectionner notre système de fortifications de la frontière de l'Est, de doter d'aménage-

Ouverture d'un nouveau compte pour l'exécution de travaux intéressant la Défense nationale

Compte installations et matériel d'armement

ments notre marine militaire et nos escadrilles, il fallait également pourvoir aux besoins d'augmentation et de modernisation de notre matériel militaire, et à la constitution d'approvisionnements; de là l'ouverture par la loi du 6 Janvier 1935, d'un troisième compte qui sera financé par l'émission de rentes ou de valeurs du trésor, intitulé "installations et matériel d'armement", et qui fera face au rééquipement de nos forces militaires de terre, de mer et de l'air.

Lorsqu'il s'agit d'établir le budget de 1936, on fut amené à faire deux constatations:

1^o - ce budget, étant donné les dépenses dont il était grevé, et l'impossibilité de procéder à de nouvelles compressions ou d'augmenter les impôts en pleine crise, serait très difficile à équilibrer.

2^o - déjà de nombreuses opérations étaient laissées à la charge de la Trésorerie, mais elles étaient dispersées, épargpillées dans une série de comptes hors budget. De ces constatations devait naître l'idée de grouper toutes ces dépenses sur ressources d'emprunt intéressant l'outillage et la défense nationale dans un service d'ensemble qui serait soumis aux règles de la procédure budgétaire et qui constituerait ainsi un véritable budget extraordinaire, budget dont on pourrait se servir pour lui passer certaines dépenses qui continuaient à être inscrites au budget général, et pour soulager ainsi ce dernier.

De là l'origine de ce titre II de la loi de finances du 31 Décembre 1935, qui a créé un "fonds d'armement, d'outillage et d'avances sur travaux". Il s'agit bien là d'un budget extraordinaire, et non plus d'un compte hors budget d'un service spécial du Trésor: en effet, les règles concernant l'autorisation des dépenses sont les mêmes que celles qui s'appliquent à l'ouverture des crédits du budget ordinaire. Les dépenses du "fonds" sont divisées par chapitres, dont les crédits doivent être ouverts par les Chambres et figurent dans un des états législatifs de la loi de finances annuelle. Ces crédits, pour 1936, s'élèveront au total de 6265 millions en chiffres ronds. En recettes une somme équivalente au montant des dépenses autorisées sera demandée aux termes de l'article 40 de la loi, à l'émission "de rentes ou de valeurs du Trésor", c'est-à-dire d'obligations du Trésor à plusieurs années.

Quelles sont les dépenses imputées sur ce fonds? Il comprend deux sections, dont l'une appelle peu de commentaires; la section "avances sur travaux". Elle est destinée simplement à relater l'action d'avances faites par l'Etat à différentes collectivités pour des travaux,

La reconstitution en 1936 d'un budget extraordinaire

Le fonds d'armement, d'outillage et d'avances sur travaux.

généralement de caractère économique ou social, comme l'électrification des campagnes, la construction d'habitations à bon marché, les prêts agricoles, au moyen de sommes qui lui sont fournies par la Caisse des Dépôts et consignations. Ces dépenses, prévues pour 383 millions en 1936 sont des dépenses remboursables.

Beaucoup plus importante est la première section, qui s'applique au fonds d'armement et d'outillage et qui se monte à 5.882 millions. C'est cette section, qui reprend la suite du compte "programme d'outillage national" et des différents comptes concernant la défense nationale; qu'on a sommairement analysés plus haut. Il est à signaler que, bien que la plupart de ses dépenses soient des dépenses militaires concernant l'organisation de la défense militaire, on voit cependant figurer le ministère des finances pour la révision du cadastre, l'Administration des Beaux-Arts pour le service des monuments historiques, etc..

Quant à la façon dont le compte sera alimenté, le Gouvernement a obtenu des Chambres, à la veille de leur séparation à la fin de Mars 1934, le vote d'une loi qui a modifié légèrement les conditions de financement et sur laquelle on a donné souvent des informations inexactes. Le compte pourra être financé, non plus seulement comme portait le texte de la loi de finances de 1936, au moyen de "rentes ou valeurs du Trésor", mais au moyen "d'émissions du Trésor". Ce terme "Emissions du Trésor" comprend l'émission des bons du Trésor, qu'excluait le texte primitif.

Comme le maximum des émissions de bons du Trésor précédemment autorisé était de 15 milliards, c'est donc une marge d'émission de 6 milliards supplémentaires qui se trouve ouverte en vue de la couverture des dépenses au fonds d'armement, d'outillage et d'avances sur travaux.

La création du fonds d'armement..., nous conduit, en terminant à deux remarques, dont l'une comporte la critique du budget extraordinaire, et dont l'autre dans une certaine mesure, en excuse et en justifie l'existence. La première remarque qui s'impose c'est que déjà dans ce nouveau budget extraordinaire destiné en principe à faire face uniquement à des dépenses exceptionnelles intéressant de grands services comme ceux de la défense nationale, nous avons vu se glisser un certain nombre de dépenses, dont le Gouvernement et les commissions des finances ont été d'accord pour reconnaître que normalement, le budget aurait dû en garder la charge, s'il avait été plus à l'aise dans ses affaires. Il n'y a pas de budget extraordinaire

Remarques au sujet du budget extraordinaire rétabli en 1936

dans lequel, dès qu'il existe, ne se glissent cet abus, qui en constitue le danger spécial, et qui ne soit utilisé pour passer au compte de l'emprunt des dépenses normales auxquelles l'impôt aurait dû faire face.

L'existence d'un budget extraordinaire facilite cette pratique néfaste.

Toutefois, c'est ici que se présente une observation en sens inverse. Ce qu'il y a de fâcheux dans le budget extraordinaire, c'est qu'il entraîne à vivre sur l'emprunt. Mais si la situation financière est telle qu'il soit impossible de faire face aux dépenses publiques avec les seuls revenus normaux de l'Etat, la question n'est plus entière et on peut se demander une fois qu'on se trouve dans cette nécessité, s'il n'est pas préférable de le montrer ouvertement, nettement, en faisant apparaître et en rassemblant toutes les ressources d'emprunt dans un budget extraordinaire, où elles ne peuvent pas échapper à l'attention des Chambres et du pays, plutôt que les disséminer dans une foule de comptes plus ou moins occultes ou bien encore, de les mélanger dans le budget général lui-même aux ressources normales, en équilibrant celui-ci au moyen de ressources exceptionnelles. Il ne s'agit plus en pareil cas, que d'une question de classement budgétaire et peut-être peut-on invoquer des raisons plausibles pour mettre en évidence, en les classant à part dans un budget spécial les dépenses alimentées par l'emprunt.

Dans les finances étrangères comme dans les nôtres existent des fonds spéciaux qui correspondent à nos budgets annexes, à nos comptes hors budget et à nos services spéciaux du Trésor, et, dans certains pays, des budgets extraordinaires proprement dits.

L'Angleterre est, à ce point de vue, le pays qui observe le mieux les principes budgétaires, puisqu'il n'a pas de budget extraordinaire, et que, d'autre part, les fonds spéciaux y sont extrêmement rares. En dehors du budget général, qui comprend la généralité des services civils et militaires, il n'y a que deux fonds spéciaux qui constituent des sortes de budgets annexes: le service des postes ou "Post Office", et le "fonds des routes", alimenté par des impôts spéciaux, perçus sur les usagers, et qui a pour objet de pourvoir aux dépenses de la voirie. Ce fonds particulier est d'ailleurs, semble-t-il, destiné en suite de certaines dispositions prévues dans le budget de 1936, à disparaître prochainement et à être réincorporé dans le budget général.

Les fonds spéciaux et le budget extraordinaire à l'étranger
En Angleterre

Le budget extraordinaire en Belgique

Quant au budget extraordinaire, nous le trouvons existant à l'état d'institution régulière et permanente en Belgique. La Belgique, à côté de son budget ordinaire, a d'une part, un budget des exploitations publiques à caractère industriel ou commercial, et d'autre part, un budget extraordinaire, consacré aux dépenses et aux ressources exceptionnelles, par exemple, aux dépenses nécessitées par la lutte contre le chômage, par le remboursement massif d'emprunts effectués à l'étranger, par le renforcement de la défense nationale, etc..

Le budget extraordinaire et les budgets spéciaux en Allemagne

De même, la loi allemande sur le budget de 1922 a prévu, à titre normal, l'existence, à côté du budget ordinaire, consacré aux dépenses et aux recettes courantes, d'un budget extraordinaire destiné à faire face, au moyen de ressources exceptionnelles, de ressources d'emprunts, aux dépenses non renouvelables, aux "dépenses d'une seule fois", suivant la terminologie budgétaire allemande. Le Reich a également des budgets spéciaux pour ses entreprises industrielles et commerciales, et seul, le solde passif ou actif de ces budgets se trouve intégré dans l'ensemble des chiffres du budget général, dont il est assez difficile de connaître la situation exacte, les documents budgétaires ayant cessé d'être publiés en Allemagne depuis plus d'un an.

La Section des dépenses extraordinaire en Italie

L'Italie connaît également la distinction entre les recettes et les dépenses ordinaires, d'une part, et les recettes et les dépenses extraordinaire d'autre part; cependant, elle répudie l'institution d'un budget extraordinaire, les dépenses et les recettes extraordinaire sont simplement dans le budget général l'objet d'une section distincte. C'est d'ailleurs de cette façon que nous avons procédé nous-mêmes, à différentes reprises, lorsque nous n'avions pas de budget extraordinaire et que nous avons ouvert, au budget de la guerre ou au budget de la marine, à la suite des sections consacrées aux dépenses ordinaires, une section de dépenses extraordinaire.

Le budget extraordinaire aux Etats-Unis

Enfin, il est intéressant de signaler que depuis 1933-1934, les Etats-Unis ont ouvert, à côté de leur budget ordinaire, dont l'équilibre est largement assuré, un énorme budget extraordinaire destiné à faire les frais au moyen d'emprunts publics, de la politique économique du président Roosevelt. Ce budget extraordinaire qui est constamment en déficit (son déficit pour 1935 était de 3 milliards de dollars; pour 1934, de 6 milliards, et pour l'année 1933, d'environ 5 milliards de dollars) comprend toutes les dépenses occasionnées par l'exécution des travaux publics.

entrepris pour combattre le chômage, par le service des pensions aux anciens combattants, ainsi que par tous les secours et subventions distribués à l'économie nationale et en particulier, à la classe agricole

La nomenclature
des services
spéciaux du
Trésor

Ayant d'en finir avec les développements de ce chapitre, il reste à donner quelques indications complémentaires, concernant la nomenclature des services spéciaux du Trésor, telle qu'elle est présentée dans les documents annexés à l'exposé des motifs des lois de finances annuelles auxquels nous nous sommes référés précédemment. Cette nomenclature a subi déjà dans les documents annexés au projet de budget de 1936, des modifications et des éliminations assez considérables. La situation des services spéciaux fournis dans les documents annexes de 1936 concerne l'état des services spéciaux au cours de l'année 1934. Lorsqu'on établira le projet de budget pour 1938, et qu'on donnera dans ses documents annexes la situation des comptes de trésorerie au cours de l'année 1936, la situation spécialement consacrée aux services spéciaux aura complètement disparu de ces documents; il n'y aura plus de rubrique propre aux services spéciaux. Cela sans doute, ne veut pas dire que les services qu'on a énumérés auront cessé d'exister, qu'il n'y aura plus de services créditeurs apportant provisoirement des disponibilités aux caisses publiques, ou de services débiteurs s'alimentant sur les ressources de trésorerie. Cela veut dire que, du fait de la réforme de la comptabilité publique, réalisée notamment par les deux décrets-lois du 25 Juin 1934, dont on a parlé plus haut, la tenue et la classification des comptes ont subi des changements considérables en vue d'en réduire le nombre et de les présenter sous une classification plus rationnelle. Tout d'abord, un certain nombre de comptes restés en souffrance, les uns avec un crédit, les autres avec un débit, dont on ne prévoyait plus qu'il fût jamais balancé par un poste équivalent en sens contraire, ont été passés par "profits et pertes", c'est-à-dire transférés au compte d'apurement général, institué par la loi du 10 Janvier 1933 et signalé précédemment. Un certain nombre de services spéciaux antérieurs à la guerre de 1914 ont donc déjà complètement disparu, dans la situation insérée au projet de budget de 1936, parce qu'ils ont été amalgamés à ce compte général de liquidation de l'arriéré.

D'autre part, du fait de la classification nouvelle, qui a permis d'ailleurs de réduire de 4.000 environ à 700 le nombre des comptes de trésorerie

tenus par les comptables, les comptes groupés jusqu'à présent, dans les documents budgétaires sous la rubrique d'ensemble: "services spéciaux du Trésor intéressant la situation de la dette flottante", ont été répartis dans des groupes divers de comptes. Par exemple, le compte "fonds de concours pour dépenses d'intérêt public" ou encore le compte "produits des donations, des legs à l'Etat et à diverses administrations publiques", sont groupés dans la rubrique "comptes d'attente". Le compte "cautionnemens en numéraire" sera dorénavant compris dans les comptes "opérations du Trésor pour compte de particuliers"; d'autres comptes comme le compte "prêts à des gouvernements étrangers", figureront dans les comptes "créances à court terme de l'Etat".

En somme, la nomenclature qui entre en application en 1936, répartira toutes les opérations de trésorerie, dans une sorte de véritable budget de la trésorerie, qui comprendra quatre divisions essentielles;

1°- dépenses financées au moyen des ressources spéciales de la trésorerie ou par l'emprunt". C'est là que prendront place le fonds d'armement et d'outillage, le plan Marquet, les opérations de défense du marché du blé, etc..

2°- Dépenses financées au moyen de ressources spéciales: par exemple, redevances de la Banque de France, loterie, produit des jeux, etc..

3°- Opérations d'emprunts:

4°- Opérations de prêts, dans lesquelles prendront place les comptes d'avances à des gouvernements étrangers, ou à des collectivités publiques.

La disparition dans l'avenir de cette rubrique des services spéciaux du Trésor, si elle constitue un progrès au point de vue comptable, n'en fait pas moins disparaître une catégorie qu'il était intéressant de conserver, au point de vue théorique, parce qu'elle s'appliquait à des éléments qui, dans l'ensemble, présentaient des caractères plus ou moins communs, étaient de nature, les uns et les autres, à affecter la situation de la trésorerie, et présentaient à cet égard des dangers semblables.

LE CONTROLE BUDGETAIRE EN COURS D'EXECUTION

DU BUDGET

Les deux phases
du contrôle
budgétaire
Le contrôle a
posteriori

Ses éléments
essentiels.
L'élément admi-
nistratif

Le contrôle de
la Cour des
Comptes

Le contrôle budgétaire comprend nécessairement deux phases. Lorsque l'exécution du budget a pris fin, il y a lieu de rechercher s'il a été exécuté d'une manière régulière, en conformité des lois et règlements, de relever les infractions commises, et, s'il est possible de les sanctionner, d'arrêter enfin, d'une manière définitive, la situation du budget qui a rendu ses comptes. C'est le contrôle a posteriori, contrôle que nous avons déjà rencontré au cours des leçons précédentes sur la réforme de la comptabilité publique, et qui revêt plusieurs formes.

Il s'exerce d'abord par ce qu'on appelle souvent le contrôle administratif, bien qu'en réalité il ne s'agisse pas, en l'espèce de contrôle à proprement parler; c'est une phase administrative, qui consiste à établir et à produire les comptes retracant l'exécution du budget, comptes au moyen desquels le Parlement, qui sera appelé à statuer en dernier ressort par la loi de règlement, pourra se faire une idée exacte de la façon dont les opérations budgétaires ont été conduites. C'est la phase que nous connaissons déjà de l'établissement des comptes budgétaires; compte général de l'administration des finances et compte général des recettes de l'exercice établis par le ministre des Finances, et enfin comptes définitifs des ministres qui sont des comptes de dépenses établis par exercice et que chacun des ministres établit pour les dépenses du ministère qu'il dirige.

Ensuite, intervient le contrôle de la Cour des Comptes, contrôle qui a des caractères essentiellement différents, suivant qu'il s'agit des comptables ou des ordonnateurs; c'est un contrôle juridictionnel vis-à-vis des comptables, dont la Cour juge les comptes, sur lesquels elle statue au moyen d'arrêts; contrôle simplement moral, en ce qui concerne les ordonnateurs, dont elle relève, dans son Rapport annuel au président de la République, tous les agissements irréguliers dont elle a pu prendre indirectement connaissance, lorsqu'elle a compulsé tous les comptes des comptables qu'elle

avait à juger, et qu'elle a examiné, titres de paiement et les liasses de pièces justificatives, dont ils étaient assortis. D'autre part, la Cour dans ses déclarations solennelles de conformité atteste la sincérité des comptes des ministres ordonnateurs, dont elle a pu se rendre compte en examinant les comptes des comptables soumis à son jugement.

La loi de règlement

Enfin, le contrôle administratif et le contrôle de la Cour des Comptes conduisent en dernier lieu au contrôle parlementaire s'exerçant par la loi de règlement, dont on a parlé précédemment et pour le vote de laquelle, le parlement pourra s'appuyer, d'une part, sur les comptes des ministres qui ont été déposés sur le bureau de l'Assemblée, et d'autre part, sur les déclarations de conformité, rendues par la Cour des Comptes et par lesquelles elle a fait savoir qu'il y avait correspondance rigoureuse, harmonie complète entre les résultats des comptes des ministres, tels qu'ils ont été publiés et soumis au Parlement et les résultats des multiples comptes des comptables qu'elle a eus entre les mains.

Le contrôle en cours d'exécution du budget

L'autre phase du contrôle budgétaire est constituée par le contrôle en cours d'exécution du budget, contrôle qui a un caractère surtout préventif, et s'attache à empêcher les infractions aux règles budgétaires, tandis que le contrôle a posteriori a plutôt un caractère répressif et aboutit, du moins en ce qui concerne les fautes des comptables, à des sanctions effectives. C'est uniquement du contrôle en cours d'exécution du budget que nous nous occuperons ici.

Particularités de ce contrôle
C'est l'administration qui se contrôle elle-même.

Ce contrôle présente, en France, des particularités assez remarquables. Tout d'abord, on doit signaler qu'à l'inverse de ce qui existe dans la plupart des pays étrangers, chez nous, à aucun moment n'intervient en cours d'exécution du budget, le contrôle d'un organisme indépendant de l'Administration elle-même, et qui est, dans certains pays, la Cour des Comptes, et dans d'autres, notamment dans les pays anglo-saxons, un haut fonctionnaire spécialisé dans le service de contrôle du budget. En France, pendant que le budget s'exécute, c'est l'Administration qui, par ses propres organes, se contrôle elle-même.

Le contrôle des ordonnateurs est exercé dans une large mesure par les comptables

En second lieu, et ceci est également quelque chose qu'on ne retrouve presque nulle part ailleurs, le contrôle des ordonnateurs est exercé en France, dans une large mesure, par les comptables qui ont pour mission, avant de procéder aux paiements, de vérifier la régularité des titres de paiement, et des pièces

justificatives qui leur sont transmises par l'ordonnateur; de s'assurer, par conséquent, que la dépense dont le paiement a été demandé a été véritablement effectuée, que le montant s'en élève à la somme pour laquelle elle a été ordonnancée ou mandatée, et qu'elle est imputée régulièrement, au point de vue budgétaire.

Dans l'étude du contrôle de l'exécution du budget, il convient :

1° - d'exposer les règles concernant le contrôle de l'ordonnancement, et le contrôle des engagements de dépenses, 2° - de voir comment s'exerce la surveillance de la régularité des opérations de l'ordonnateur par les comptables ; 3° - d'examiner comment est constitué, à l'intérieur de chaque ministère, le contrôle des opérations budgétaires, par un service spécialisé dans cette mission, et quelles sont les règles récemment posées, puisqu'elles remontent à un des décrets-lois du mois d'Octobre 1935, concernant la tenue d'une comptabilité administrative.

↑
Incompatibilité
des fonctions
d'ordonnateur
et de comptable

L'exécution du budget met en jeu deux catégories de fonctionnaires, essentiellement différentes l'une de l'autre; les ordonnateurs et les comptables. L'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de celles de comptable est une règle essentielle et fondamentale, observée dans la plupart des pays étrangers aussi bien que chez nous, encore qu'ils n'en tirent pas les mêmes conséquences que nous en ce qui concerne la mission de contrôle que notre droit budgétaire donne aux comptables sur les ordonnateurs.

Comment s'explique cette incomptabilité des fonctions d'ordonnateur et de comptables, que le décret du 31 Mai 1862 consacre dans son article 17?

Le comptable n'a pas besoin d'être longuement défini; c'est le fonctionnaire qui est chargé de toutes les opérations de caisse, "de la réalisation des recouvrements et des paiements", en d'autres termes, de la manipulation des deniers.

L'ordonnateur, qu'on appelle aussi administrateur, est le fonctionnaire chargé de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et des produits, ainsi que de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. Pour ne retenir ici que son rôle en matière de dépenses, c'est lui qui a seul la disposition des crédits budgétaires, qui a seul qualité pour en faire emploi et qui est seul chargé de la partie administrative de l'exécution des dépenses depuis leur engagement jusqu'à la remise du titre de paiement au créancier, inclusivement.

Comment elle
s'explique

Les quatre opérations que comporte le service de la dépense

Le service de manipulation des deniers est confié à une catégorie spéciale de fonctionnaires

Le service de la dépense comporte, budgétai-
rement, quatre opérations, dont les trois premières relèvent exclusivement de la compétence de l'ordonna-
teur, et la quatrième exclusivement de la compétence du comptable; ce sont l'engagement, la liquidation,
l'ordonnancement et le paiement. Engagement, liqui-
dation, ordonnancement, sont du domaine de l'ordonna-
teur, paiement, du domaine du comptable.

Pourquoi a-t-on confié les opérations de paie-
ment et, d'une façon plus générale, la manipulation
des deniers, car le décret du 31 Mai 1862 pose la
règle de l'incompatibilité aussi bien en ce qui con-
cerne les recettes qu'en ce qui concerne les dépen-
ses, à une catégorie spéciale de fonctionnaires
distincte des ordonnateurs? Il y en a plusieurs
raisons. La première est que cette séparation des
fonctions s'impose de soi-même, parce qu'elle répond
aux exigences d'une division rationnelle du travail.
Le service de caisse exige une attention suivie,
dont il importe que le fonctionnaire ne soit pas dé-
tourné par la nécessité de s'occuper d'administration.
En second lieu, la séparation des fonctionnaires d'or-
donnateur et de comptable a le grand avantage de met-
tre les ordonnateurs à l'abri de toutes les suspicions
qui pourraient les atteindre s'ils payaient eux-mêmes
les créanciers avec lesquels ils ont traité et dont
ils ont vérifié les droits. Aucun soupçon ne peut
s'élever contre eux, du moment que le soin d'effectuer
le paiement est confié à un fonctionnaire différent,
qui, de plus, devra s'assurer de la réalité de la
dépense et de la régularité du titre de paiement. Elle
soustrait également les administrations aux tentations
que pourraient faire naître en eux le maniement des
fonds et la disposition d'une caisse. En troisième
lieu, la collaboration des deux catégories de fonc-
tionnaires, dont l'une engage, liquide et ordonne
les dépenses, et l'autre les acquitte, facilite le con-
trôle a posteriori de l'exécution du budget, puisqu'
il y aura une double comptabilité, comptabilité
tenue par les ordonnateurs des titres de paiements
qu'ils ont émis, et comptabilité tenue par les comp-
tables des titres de paiement qu'ils ont payés. Le
contrôle, consistera à rapprocher et à comparer ces
deux comptabilités, pour en vérifier la concordance.

Enfin, le fait que des fonctionnaires apparte-
nant à un cadre distinct seront chargés d'effectuer
des paiements permet encore de leur donner une mis-
sion particulière de surveillance sur les ordonna-
teurs. Il suffit pour cela, de leur prescrire de
vérifier avant d'effectuer le paiement, si le dossier

de la créance est régulier, si la somme est bien due par l'Etat et si l'ordonnateur n'a pas commis d'infraction aux règles budgétaires et de sanctionner toute négligence de leur part dans l'exercice de cette fonction par la mise à leur charge des paiements irréguliers,

L'incompatibilité entre les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable est absolue en matière de dépenses; il n'y a jamais confusion de rôles. Jamais un ordonnateur ne pourra acquitter lui-même des dépenses, ou, du moins, jamais les fonds ne pourront être sortis des caisses publiques que par les mains d'un comptable, même au cas des régies de dépenses sur lequel nous reviendrons plus loin.

Au contraire, en ce qui concerne les recettes, bien que le décret du 31 Mai 1862 dans son article 14, pose la règle d'une façon générale, sans faire aucune réserve, sauf du reste, à se contredire dans la suite, la séparation est loin d'être absolue; on peut même dire qu'elle n'existe qu'exceptionnellement. La plupart du temps ce sont les mêmes fonctionnaires, qui constatent les droits de l'Etat, arrêtent le montant des sommes qui lui sont dues, établissent les titres de perception et en recourent le montant. C'est le comptable qui, en d'autres termes, assure à lui seul le service de la recette. Ainsi, c'est le receveur de l'enregistrement auquel on apporte une déclaration de succession qui liquide le montant des droits à la charge du contribuable et qui en encaisse le montant. Il en est de même dans les autres régies, comme la régie des contributions indirectes, ou celle des douanes. Dans les localités importantes, il y a bien des agents de la régie qui sont affectés spécialement à un service de caisse, tandis que d'autres sont chargés d'un service de liquidation ou de vérification, c'est-à-dire d'un service purement administratif, mais ces agents appartiennent les uns et les autres au même cadre, ont le même recrutement et font partie de la même hiérarchie.

La séparation n'existe qu'en matière de contributions directes, où le service de recouvrement est entièrement distinct du service de l'assiette. Le service de l'assiette qui établit les rôles des contribuables avec le montant de leur cotisation, est constitué par le personnel relevant de la Direction générale des contributions directes, tandis que le service du recouvrement est assuré par les "comptables directs du Trésor", qui sont sous les ordres de la direction de la Comptabilité publique: percepteurs des contributions directes, receveurs particuliers des finances, et enfin à l'échelon supérieur, trésoriers -payeurs généraux, au chef-lieu du département.

Les diverses opérations du service des dépenses.
L'engagement des dépenses

Examinons rapidement les différentes opérations administratives qui constituent le service des dépenses.

La première opération qui n'appelle aucun commentaire particulier, pour le moment du moins, est l'engagement de la dépense. Engager une dépense, c'est accomplir l'acte ou le fait, qui fera naître une dette à la charge de l'Etat. On engage une dépense de personnel en procédant à la nomination ou à la promotion d'un fonctionnaire; on engage des dépenses de matériel ou de travaux, en passant des marchés, en procédant à des adjudications. Il peut même se faire qu'une dépense se trouve involontairement engagée, lorsque, par exemple, l'Etat encourt une responsabilité civile du fait de la faute de service de l'un de ses préposés. Les modes d'engagement des dépenses sont aussi nombreux que les différentes catégories de dépenses auxquelles ils peuvent s'appliquer. Les règlements administratifs fixent eux-mêmes les agents, qui ont compétence pour engager telle ou telle dépense.

L'engagement de la dépense a, en général, pour objet l'exécution d'un service. C'est en vue de l'exécution d'un service déterminé, travail de bureau, exécution de travaux publics, livraison de fournitures, transmission d'un immeuble, prestations diverses, etc., que la dépense a été engagée, soit qu'elle ait été l'objet d'un acte d'engagement spécial, soit que le principe même de l'engagement se trouve dans une loi ou une décision permanente (acte de nomination d'un agent, qui vaut engagement de la dépense de son traitement, tant qu'il reste en fonctions).

La liquidation

Lorsque le service en vue duquel la dépense a été engagée et a été exécutée, intervient les formalités, qui devront assurer le paiement aux créanciers de l'Etat. La première est la liquidation de la dépense. La liquidation est l'opération administrative, qui a pour objet de fixer, de faire apparaître d'une manière précise, le montant de la somme due au créancier. C'est en principe au créancier qu'il appartient de faire valoir ses droits en produisant une demande de liquidation, appuyée des pièces justificatives, indiquées par les règlements: mémoires, décomptes, certificats de réception des travaux, etc.. Dans certains cas d'ailleurs, la liquidation s'effectue en dehors du créancier lui-même, sans démarche de sa part; par exemple, la liquidation des traitements des fonctionnaires se fait au vu des états de personnel; de même les arrérages de rentes, les pensions et retraites se paient sur présentation des titres, livrets ou coupons.

sans opération préalable, la somme à payer apparaissant d'elle-même.

La liquidation qui correspond, en somme, à ce qu'est pour un particulier la vérification d'un mémoire, est un acte administratif, qui, en cas de litige entre l'Etat et la personne qui se prétend créancière, est de la compétence du Conseil d'Etat statuant au contentieux de pleine juridiction.

Autrefois, l'Administration usait souvent d'un procédé dilatoire, qui consistait, en cas de désaccord avec le créancier à ne pas répondre aux demandes ou réclamations dont elle était saisie. Le créancier se trouvait désarmé, puisqu'il ne pouvait attaquer une décision qui n'existait pas. Ce subterfuge a été rendu impossible par une loi du 17 Juillet 1900, qui a une portée générale et aux termes de laquelle "dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'Etat, que sous forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé, sans que soit intervenue leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'Etat".

Donc, maintenant, au bout de quatre mois de silence, l'absence de réponse est considérée comme équivalant à une réponse négative et c'est contre ce refus implicite que la partie intéressée pourra se pourvoir dans les délais habituels de recours, qui sont de deux mois à partir de la notification de la décision, la notification de la décision étant ici remplacée par l'expiration du quatrième mois de silence, qui prend signification de refus.

Après la liquidation intervient l'ordonnancement. Ordonnancer une dépense c'est établir et délivrer le titre de paiement, qui permettra au créancier de se présenter aux caisses publiques, pour toucher la somme qui lui est due. Au point de vue budgétaire, ordonner, c'est imputer la dépense sur l'exercice et sur le chapitre budgétaire, auxquels elle doit être rattachée : aucune dépense ne doit être ordonnancée sans crédit législatif.

A l'inverse de la liquidation, l'ordonnancement est un acte purement discrétionnaire, c'est-à-dire qu'aucun recours ne peut être introduit contre le refus du ministre d'ordonnancer la somme due à un créancier; cela, pour deux raisons. La première, c'est qu'en fait, il n'est guère à craindre qu'un ministre refuse de payer une somme véritablement due, sans raison décisive; la seconde, c'est qu'effectivement, il peut y avoir une raison décisive pour le ministre

L'ordonnance.
ment

de refuser le paiement, à savoir, lorsque les crédits budgétaires sur lesquels il aurait dû être imputé sont épuisés. Les droits du créancier peuvent être incontestables et incontestés, mais le Ministre, saisi d'une demande de paiement, tant qu'il n'a pas de crédits disponibles pour y faire face, non seulement ne peut pas payer, mais doit refuser de le faire.

Donc, aucune possibilité de recourir contre le refus d'ordonnancement, opposé par le ministre au créancier. A cet égard, il importe cependant d'éviter une confusion fréquente qui entraîne une méprise complète sur le sens de cette règle. Très souvent, on confond refus d'ordonnancement et refus de liquidation, celui-ci étant motivé par une contestation quant à l'existence ou à la quotité de la créance. Si le Ministre répond à la personne, qui invoque contre l'Etat sa qualité de créancier, par un refus d'ordonnancer, motif pris de ce que l'Etat ne doit rien, ou bien doit moins que la somme réclamée, le recours sera possible dans les délais réguliers, parce que le refus d'ordonnancer recouvre, en réalité, une contestation sur la liquidation elle-même. Pour qu'on soit en présence d'un refus d'ordonnancement proprement dit, il faut que, l'Etat ne contestant pas l'existence et le montant de sa dette, le Ministre refuse simplement d'établir le titre de paiement, ce qui, encore une fois, lui est imposé par la règle budgétaire, s'il n'a pas de crédits disponibles.

Quels sont les ordonnateurs. Ordonna- teurs primai- res ou princi- piaux et ordon- nateurs secon- daires.

Qui exerce la fonction d'ordonnateur ? L'article 82 du décret du 31 mai 1862, porte qu'"aucune dépense faite pour le compte de l'Etat ne peut être acquittée que si elle a été préalablement ordonnancée directement par un Ministre, ou mandatée par les ordonnateurs secondaires, en vertu de délégations ministérielles". Ce texte établit la distinction fondamentale entre les ordonnateurs primaires ou principaux et les ordonnateurs secondaires. L'ordonnateur primaire ou principal, c'est le Ministre; les ministres sont les ordonnateurs désignés et eux seuls ont la disposition des crédits législatifs; aucun crédit ouvert par la loi de finances ne pourra être utilisé, appliqué aux dépenses en vue desquelles il a été accordé, sans la signature du ministre.

Le ministre, en tant qu'ordonnateur primaire ou principal, émet deux sortes d'ordonnances, que distingue l'article 84 du décret de 1862; les ordonnances de paiement ou ordonnances directes et les ordonnances de délégation.

Les ordonnances de paiement, dit l'article 84,

sont celles qui sont délivrées directement par le ministre au profit ou au nom d'une ou plusieurs créanciers de l'Etat. Il y a, en effet, des ordonnances individuelles et des ordonnances collectives, émises au nom d'un groupe de parties prenantes. Ce sont les ordonnances qui, comme leur nom l'indique, permettent aux créanciers de l'Etat d'obtenir leur paiement. Les ordonnances de délégation, qui sont également émises par le ministre, sont celles par lesquelles le Ministre délègue aux ordonnateurs secondaires une partie de ses crédits avec le droit d'en disposer en vue des paiements à faire. Ne pouvant pourvoir lui-même aux dépenses pour tous les services sur tous les points du territoire, il se substitue dans cette tâche un certain nombre de hauts fonctionnaires qui ont la qualité d'ordonnateurs secondaires.

La liste des ordonnateurs secondaires doit être, en vertu d'un décret-loi du 25 octobre 1935, revue prochainement, de concert entre le ministre des finances et les ministres intéressés. Ont la qualité d'ordonnateur secondaire, un certain nombre de chefs de service, soit de l'administration centrale, soit des services locaux des ministères. Sont, par exemple, ordonnateurs secondaires, les préfets, pour les dépenses du ministère de l'intérieur à effectuer dans les départements, les ingénieurs des ponts et chaussées, pour les dépenses du ministère des travaux publics dans leur circonscription, les recteurs d'académie pour les dépenses de l'éducation nationale, les intendants militaires, les directeurs des régies financières, etc.... D'une façon générale les ordonnateurs secondaires sont des fonctionnaires auxquels a été donnée la faculté d'utiliser une partie des crédits budgétaires, et dans la limite de la délégation de crédits qui leur est faite, d'engager, de liquider et de "mandater" des dépenses. En effet, tandis que l'ordonnateur primaire ou principal, c'est-à-dire le ministre, émet des ordonnances, les titres de paiements émis par les ordonnateurs secondaires s'appellent des mandats. De là, les deux expressions, qui sont à peu près équivalentes, d'ordonnancement et de mandatement; l'ordonnancement émanant du ministre, le mandatement d'un ordonnateur secondaire.

Les ordonnateurs primaires, les ministres, conservent les ordonnances originales, qu'ils ont émises (à l'exception des ordonnances assignées sur la caisse du caissier payeur central du Trésor à Paris). Et les ordonnances, que l'administration garde par devers elle, seront ultérieurement produites, comme pièces

Les ordonna-
teurs secon-
daires.

Le régime des
ordonnances et
des mandats.

justificatives des comptes des comptables à la Cour des Comptes. La partie prenante, le créancier ou l'ordonnateur secondaire, au bénéfice duquel l'ordonnance a été émise, est prévenu par un avis, qu'on appelle : "lettre d'avis contenant extrait d'ordonnance"; ou, par abréviation, "extrait d'ordonnance".

En ce qui concerne les mandats, le système est différent. Les mandats émis par l'ordonnateur secondaire, dans la limite du montant de l'ordonnance de délégation, sont adressés par lui, chaque jour, au fur et à mesure de leur établissement, sous bordereau récapitulatif, au comptable sur la caisse de qui le paiement est assigné, avec les pièces justificatives qui doivent les accompagner. Le comptable vérifie le mandat, examine les pièces justificatives, les garde par devers lui avec le bordereau et renvoie ensuite à l'ordonnateur secondaire les mandats, après avoir apposé son visa : "vu bon à payer", indiquant éventuellement, si c'est par ses soins ou par les soins d'un de ses comptables subordonnés que le paiement sera effectué. C'est ensuite à l'ordonnateur secondaire qu'il appartient de faire parvenir le mandat original au titulaire du mandat.

Le contrôle des ordonnateurs s'exerce, ainsi qu'on l'a indiqué précédemment, d'abord par le contrôle du ministre des finances, ensuite par le contrôle des comptables, enfin par le contrôle administratif, exercé au sein de l'administration, et par un certain nombre de prescriptions sur la tenue des écritures et des comptes des administrateurs.

Le contrôle du ministre des finances s'est exercé, uniquement en ce qui concerne la régularité des ordonnancements, afin qu'aucune dépense ne pût être payée - car c'est là l'infraction contre laquelle il est essentiel de se prémunir sans crédits, ou en dépassement des crédits ouverts au chapitre sur lequel elle doit être imputée. Jusqu'à une date relativement récente, il semblait que si l'on avait un contrôle des ordonnancements suffisamment efficace, évitant qu'aucun titre de paiement ne pût être délivré en excédent des crédits budgétaires, aucun mécompte ne serait à craindre; aussi n'y avait-il pas d'autre contrôle que celui des ordonnancements.

Le contrôle est exercé au ministère des finances par la Direction du mouvement général des fonds, dont un service particulier en est spécialement chargé, les autres services de cette direction s'occupant

des opérations de trésorerie. Le contrôle exercé a un double objet : d'une part, éviter que les ordonnances émises par les ministres ne dépassent le montant des sommes mises à leur disposition par la distribution mensuelle des fonds; d'autre part, et ceci est beaucoup plus important, éviter que ces ordonnances ne dépassent le montant des crédits législatifs.

La distribution mensuelle des fonds.

Quand un particulier a à toucher dans une banque ou dans un établissement de crédit quelconque un chèque d'un montant élevé, l'établissement exige, en général, d'être prévenu quelques jours à l'avance, afin de ne pas être pris à l'improviste et d'avoir le temps de faire les fonds. C'est à une préoccupation du même genre, que répond la distribution mensuelle des fonds. Comme le ministre des finances a charge de pourvoir aux paiements, il faut qu'il soit avisé suffisamment à l'avance, de façon à se pourvoir des disponibilités nécessaires pour le montant des paiements qu'il aura à décaisser au cours du prochain mois. Tous les ministres, le 25 de chaque mois, adressent au ministère des Finances, à la Direction du mouvement général des fonds, une demande de fonds, qui est visée par le contrôleur des dépenses engagées, institué auprès d'eux, et qui fait connaître le montant probable des sommes qui seront nécessaires pour leurs paiements. Le ministre des finances provoque la prise d'un décret de distribution mensuelle des fonds, indiquant les sommes dont les différents ministres pourront disposer au cours du prochain mois.

Les ordonnances émises par les différents ministres sont adressées par leurs soins au ministère des finances, à la Direction du mouvement général des fonds, qui est chargée de leur donner son visa, sans lequel il est impossible que l'ordonnance reçoive exécution. Pour que le visa puisse être donné, le service devra s'assurer de deux choses : d'abord que l'ordonnance qui lui est présentée n'excède pas le montant des sommes mises, pour le mois, à la distribution du ministre qui a ordonné, telles qu'elles sont fixées par le décret de distribution mensuelle des fonds. Pour cela, il suffit de se reporter, d'une part, à ce décret, et d'autre part, de faire le décompte de toutes les ordonnances déjà émises et visées depuis le commencement du mois et dont la Direction tient le compte.

La distribution mensuelle des fonds, qui autrefois était une formalité assez importante, parce qu'il y avait alors des questions d'approvisionnement préal-

ble des caisses publiques qui se posaient, a perdu beaucoup de son intérêt depuis que la plupart des opérations de paiement se font par virements de comptes et par compensations.

En second lieu, et ceci, ainsi qu'on l'a dit, présente beaucoup plus d'importance au point de vue du contrôle budgétaire, la Direction du mouvement général des fonds doit s'assurer que l'ordonnance n'a pas été émise en dépassement des crédits législatifs. A cet effet la Direction tient un registre dans lequel sont inscrits, pour chaque ministère, les crédits ouverts à chaque chapitre par la loi de budget, et par toutes les lois de crédits additionnels intervenues ensuite, et d'autre part, toutes les ordonnances qui ont été déjà, depuis le commencement de l'année, présentées pour visa à la Direction; en faisant le total des crédits alloués par les lois de budget et des crédits additionnels, d'une part, et d'autre part, le total des ordonnances déjà émises, on peut voir immédiatement si l'ordonnance présentée est ou n'est pas en excédent des crédits encore disponibles.

Conséquences
du refus de
visa de l'or-
donnance de
paiement.

Supposons que l'une de ces deux conditions ne soit pas réalisée; si l'ordonnance dépasse le montant de la distribution mensuelle des fonds, l'inconvénient n'est que provisoire : le ministre qui a ordonnance, devra représenter son ordonnance le mois suivant, où elle sera visée dans la limite de la nouvelle distribution mensuelle; il n'y a là qu'un ajournement. Par contre, si l'ordonnance excède le montant des crédits, elle sera rejetée définitivement, c'est-à-dire aussi longtemps que le Parlement n'aura pas voté des crédits additionnels pour y pourvoir.

On a indiqué plus haut que ce sont les ordonnateurs principaux ou les ordonnateurs secondaires qui sont chargés d'aviser les intéressés, soit par l'envoi de la lettre d'avis des ordonnances, soit par l'envoi des mandats; de son côté la Direction du mouvement général des fonds prévient les comptables, en leur adressant tous les dix jours avec ses feuilles d'autorisation de paiement, les extraits des ordonnances de paiement et des ordonnances de délégation assignées sur leur caisse, et en joignant à cet envoi pour les ordonnances de paiement, les pièces justificatives que le ministre ordonnateur a dû adresser en même temps que l'ordonnance elle-même, au moment du visa, à la Direction du mouvement général des fonds. Le comptable reçoit donc, par le canal de la Direction du mouvement général des fonds, les pièces justificatives

des ordonnances de paiement. Quant aux mandats, les pièces justificatives lui sont fournies par l'ordonnateur secondaire lui-même, lorsqu'il envoie au comptable le mandat pour visa. Ce contrôle très simple est en même temps d'une efficacité indiscutable; il est impossible qu'une ordonnance puisse être émise sans crédits ou au delà des crédits disponibles, puisqu'elle serait immédiatement arrêtée par la Direction du mouvement général des fonds. La seule exception, à laquelle d'ailleurs on a déjà fait allusion est celle qui concerne les avances à régulariser. Autrefois, les avances à régulariser faisaient l'objet de titres de paiements spéciaux et étaient imputées sur un compte de trésorerie, en attendant qu'elles fussent régularisées définitivement. Depuis la réforme de la comptabilité en 1934, les avances à régulariser sont imputées au budget de l'année au cours de laquelle a été exécuté le service qu'elles concernent et les comptables sont tenus de les payer en dehors des crédits législatifs, puisque c'est précisément l'absence de crédits qui est la raison d'être de cette procédure.

A part cette exception le contrôle de l'ordonnancement fait automatiquement obstacle à l'ordonnancement au delà des crédits disponibles.

Cependant ce contrôle est insuffisant. On ne s'en est, du reste, rendu compte qu'assez tardivement, puisque c'est seulement à la loi de finances du 26 décembre 1890, que remonte, chez nous, la création du contrôle des dépenses engagées. Le contrôle des ordonnancements est insuffisant, disons-nous, parce que, s'il évite d'ordonnancer et de payer sans crédits, il n'empêche pas d'engager des dépenses au delà des crédits disponibles. Le décret du 31 mai 1862 avait à peu près complètement négligé l'engagement des dépenses, n'apercevant pas l'importance de la question. Son article 41 cependant dit que : "les ministres ne peuvent dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux, ni engager aucune dépense nouvelle avant qu'il n'ait été pourvu au moyen de la payer par un supplément du crédit", mais l'article 14 qui fixe les fonctions des administrateurs et ordonnateurs ne parle que de la "liquidation" et de l'"ordonnancement" des dépenses et passe l'engagement par prétérition.

Cependant, si l'on engage des dépenses, par exemple, en commandant des fournitures ou en passant des marchés de travaux, qui dépassent les crédits inscrits aux chapitres qui doivent les supporter, que se

Insuffisance
du contrôle
des ordonna-
gements.

passera-t-il quand la dépense aura été exécutée et que viendra le moment de la payer ? Sans doute le contrôle de l'ordonnancement empêchera de procéder au paiements; on ne pourra pas payer sans crédit. Mais ce ne sera là que le respect apparent des principes. En effet, si la commande a été livrée, si les travaux ont été exécutés, il faut nécessairement, qu'à un moment donné, l'Etat se décide à payer ce qu'il doit. Naturellement, le paiement ne sera possible qu'en respectant les règles budgétaires, c'est-à-dire en demandant au préalable des crédits additionnels aux Chambres; mais celles-ci, placées devant le fait accompli, auront la main forcée et ne seront plus libres de refuser les crédits, ceux-ci étant indispensables puisque la dépense est déjà faite et qu'il ne reste qu'à la payer. Voilà le grand danger des engagements de dépenses inconsidérés : il ne permettront pas de procéder à des paiements sans crédits, parce que le contrôle des ordonnancements y fait obstacle, mais ils obligeront à ouvrir de nouveaux crédits pour faire face à des dépenses engagées sans souci des crédits encore disponibles.

Jusqu'en 1910, on ne comptait dans nos textes législatifs qu'un très petit nombre de dispositions intéressant les engagements de dépenses; des articles de lois de finances annuelles ouvraient souvent aux divers ministres, notamment à ceux de la guerre et de la marine pour les grands programmes d'armements des crédits d'engagement en plus des crédits de paiement inscrits aux chapitres de dépenses; mais il n'y avait, en somme, aucune disposition d'ensemble, avant la loi du 26 décembre 1890, et le décret d'application, du 14 mars 1893.

On n'insistera pas longuement sur ces deux textes, parce que ce qu'ils avaient en vue, sous le nom de contrôle des dépenses engagées, c'était plutôt l'établissement d'une simple comptabilité des dépenses engagées, destinée à permettre aux ministres de suivre la situation exacte de leurs crédits et de savoir quel était le montant encore disponible de ces crédits, compte tenu des paiements déjà faits et des engagements de dépenses antérieures restant à régler. De fait le contrôleur des dépenses engagées, à ce moment-là, est un agent du ministère où il est contrôleur placé sous les ordres du ministre de ce département, dépourvu par conséquent de l'indépendance nécessaire à un contrôleur proprement dit.

Le point de vue s'est peu à peu assez sensiblement modifié, et ce qui, au début, ne devait être que

Le contrôle des dépenses engagées.

la tenue d'une comptabilité, destinée à éclairer le ministre ordonnateur, est devenu un véritable contrôle, destiné à mettre obstacle aux engagements irréguliers.

Aux termes de la loi du 10 août 1922 qui est, aujourd'hui, le texte organique, le contrôleur des dépenses engagées est nommé par décret contresigné par le ministre des finances, c'est-à-dire, en fait, par celui-ci; il fait partie des cadres du ministère des finances et est sous les ordres directs du ministre des finances. Le ministre des finances, et c'est en cela qu'il est exact de dire qu'il possède une véritable prééminence financière, sinon quant à la préparation, du moins quant à l'exécution du budget, est donc représenté dans tous les ministères par un agent sous ses ordres, qui est le contrôleur des dépenses engagées.

Les fonctions
du contrôleur
des dépenses
engagées.

1° - Il tient
une comptabi-
lité.

Dépenses perma-
nentes et dé-
penses éven-
tuelles.

Celui-ci exerce des fonctions diverses, dont l'étendue a été encore récemment accrue, et que l'on peut classer en trois groupes : Il est 1° teneur de comptabilité; 2° contrôleur des engagements, 3° enfin il est informateur et donneur d'avis aux ministres et aux pouvoirs publics.

Le contrôleur des dépenses engagées est, d'abord, teneur de comptabilité, sans avoir, d'ailleurs, la qualité de "comptable" au sens administratif.

La comptabilité des dépenses engagées est tenue sur un registre où figurent d'une part, pour chaque chapitre de dépenses du ministère considéré, les crédits ouverts par les lois de budget et celles de crédits additionnels, et d'autre part, les dépenses déjà engagées sur chaque chapitre, lesquelles sont inscrites au fur et à mesure de leur engagement. De cette façon, en comparant le montant des crédits ouverts, et le montant des crédits rendus indisponibles sur le chapitre par des engagements antérieurs, on voit quel est le montant des crédits encore disponibles pour des engagements nouveaux.

Pour l'inscription au registre, on distingue les dépenses considérées comme permanentes, telles les dépenses de traitement, qui se continuent indéfiniment, et les dépenses éventuelles. Les premières sont considérées comme engagées dès le 1^{er} janvier et sont inscrites dans la comptabilité des dépenses engagées à cette époque. Quant aux dépenses éventuelles, qui doivent faire l'objet, en cours d'année, d'un acte d'engagement particulier, elles sont enregistrées au moment de l'engagement.

2° - Il contrôle les engagements.

Mais le contrôleur ne se borne pas à tenir la comptabilité des dépenses engagées. Son rôle essentiel consiste maintenant à mériter son titre et à contrôler. Avant qu'une dépense puisse être engagée par le ministre compétent ou par ses représentants, la proposition d'engagement doit être soumise pour visa au contrôleur des dépenses engagées, et celui-ci aura à l'examiner.

1° - au point de vue de la régularité de son imputation. La première précaution à prendre, c'est de voir si la dépense est bien imputée sur l'exercice et le chapitre qui doivent la supporter. Lorsqu'une administration est arrêtée par l'épuisement des crédits d'un chapitre, elle cherche souvent à tourner la difficulté par le procédé des fausses imputations, c'est-à-dire en donnant à la dépense un libellé plus ou moins imprécis, qui permettra de l'imputer sur un chapitre autre que celui qui devrait y pourvoir, et qui est à court de crédits. Il appartient au contrôleur des dépenses engagées de déjouer ce stratagème, en vérifiant l'imputation de la dépense.

2° - Le contrôleur des dépenses engagées doit vérifier s'il y a encore des crédits disponibles, c'est-à-dire si les crédits du chapitre n'ont pas déjà été rendus indisponibles par les dépenses antérieurement engagées, de telle façon qu'il n'y ait plus disponibilités suffisantes pour des engagements nouveaux. Pour le savoir, le contrôleur des dépenses engagées n'aura qu'à se référer à la comptabilité des engagements.

3° - et c'est là la partie la plus difficile de sa mission, le contrôleur doit examiner la proposition d'engagement, quant à l'évaluation de la dépense. Il va de soi que s'il ne prenait pas cette précaution, le contrôle deviendrait illusoire. Lorsque l'on présente au visa du contrôleur des dépenses engagées un engagement de dépense portant, par exemple, sur l'exécution de travaux de construction, il faut évidemment fournir un devis aussi exact et aussi sincère que possible; autrement, si en faisant approuver l'engagement d'une dépense inexactement évaluée à 500.000 francs on veut engager une dépense qui, en fait, s'élèvera au double ou au triple, le contrôle ne sert à rien; il appartient donc au contrôleur de vérifier les devis et les tarifs d'évaluation. C'est disons-nous, une partie de sa mission très délicate, surtout dans les ministères techniques. Quand il s'agit, par exemple, d'engager des dépenses importantes de fabrications de matériel ou d'installations pour la Guerre

ou pour la Marine, il faut que le contrôleur vérifie si le prix des métaux, des aciers, des fils de laiton, etc... est calculé exactement, et si on ne lui présente pas un devis intentionnellement inférieur à la dépense probable.

La comptabilité d'engagements garde, du reste, toujours quelque chose d'approximatif. En effet, quelle que soient l'exactitude et la sincérité des devis les prévisions primitives se trouvent dépassées. Dans ce cas d'ailleurs, le contrôleur de concert avec les services de l'administration, devra rectifier sa comptabilité au fur et à mesure que la dépense s'exécute et que le montant probable en apparaît plus nettement.

4° - le contrôleur doit également vérifier si la dépense est conforme aux lois et règlements. Pour prendre un exemple, il est interdit de créer des emplois, autrement qu'en vertu d'une loi. Une proposition d'engagement de dépense concernant la nomination d'un fonctionnaire à un emploi nouveau dont la création n'a pas été autorisée par une disposition législative, tombe sous le coup de cette mesure : le contrôleur devra la rejeter.

Par contre, il est un point sur lequel le contrôleur n'a pas à se prononcer, c'est en celui qui concerne l'utilité ou l'opportunité de la dépense dont le ministre qui l'engage est seul juge.

Lorsque le contrôleur des dépenses engagées a constaté que l'engagement est régulier et, reste dans la limite des crédits disponibles, il donne son visa; la dépense est engagée par le service compétent et, aussitôt après est enregistrée par le contrôleur dans sa comptabilité. Si, au contraire l'engagement est irrégulier, le contrôleur refuse son visa. Ce refus de visa a une importance considérable, il dépossède complètement le ministre du droit d'engager la dépense pour subordonner l'engagement à l'avis conforme du ministre des finances. Donc toutes les fois que le contrôleur des dépenses engagées, agent du ministre des finances refuse son visa à une proposition d'engagement, il ne pourra être passé outre à ce refus que sur avis conforme du ministre des finances. C'est donc le ministre des finances qui, dans tous les cas litigieux, statue souverainement sur l'engagement des dépenses de tous les ministères sans exception.

Pour s'assurer qu'aucun engagement de dépenses ne sera dissimulé au contrôleur, on a d'ailleurs étendu son contrôle à un certain nombre d'autres documents, de façon à ce que, par recouplement, il puisse être mis

Conséquences
du refus de
visa d'engage-
ment de la dé-
pense.

sur la trace des infractions commises. C'est ainsi qu'il donne son visa à toutes les ordonnances de paiement ou de délégation, avant qu'elles soient envoyées au visa de la Direction du mouvement général des fonds. De même, le contrôleur vise l'état nominatif des restes à payer, que les ministres établissent après la clôture de l'exercice, et dont l'insertion dans le compte définitif de l'exercice permet de payer les dépenses d'exercice clos.

3^e - Il est un informateur, un donneur d'avis.

En troisième lieu, le contrôleur des dépenses engagées est informateur et donneur d'avis. Sans insister sur ce point, nous nous bornerons à indiquer que, par exemple, le contrôleur donne son avis sur le projet de budget des dépenses du ministère auquel il est attaché, sur les demandes de crédits additionnels et, d'une façon générale, sur les actes, arrêtés, etc. qui doivent être soumis au contreseing du ministre des Finances. Tous les trois mois, il fournit au ministre des finances, aux ministres intéressés et aux commissions financières des deux chambres, la situation de sa comptabilité avec l'indication des suppléments ou des annulations de crédits que l'état des engagements donne lieu de prévoir au cours de l'année. Enfin, chaque année, les contrôleurs des dépenses engagées fournissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice, qui est communiqué au ministre des Finances, aux ministres intéressés, à la Cour des Comptes et aux commissions financières des Chambres.

La commission permanente des contrôleurs.

Enfin, il est constitué une commission permanente qui rassemble périodiquement, au moins une fois par trimestre, sous la présidence nominale du ministre des finances et sous la présidence effective du directeur du budget, vice-président, les contrôleurs des dépenses engagées de tous les ministères, de façon à maintenir entre eux l'uniformité de doctrine et de jurisprudence.

Extension de leurs attributions par le décret de 1935.

Signalons que le rôle des contrôleurs des dépenses engagées, en tant que teneurs de comptabilité, a été élargi, par des dispositions récentes. Aux termes d'un décret-loi du 23 Octobre 1935, ils sont chargés, indépendamment de la tenue de la comptabilité des dépenses engagées, de tenir la comptabilité administrative de chaque ministère. C'est un point sur lequel nous reviendrons un peu plus loin.

Lacune de l'organisation du contrôle des dépenses engagées.

Voilà comment est organisé actuellement le contrôle des dépenses engagées. Ce contrôle comporte une lacune. On a vu qu'il s'applique aux engagements de dépenses effectuées par les ministres, aux opérations des ordonnateurs principaux ou primaires, mais il ne

s'applique pas aux opérations des ordonnateurs secondaires.

Ceux-ci n'ont pas à soumettre leurs engagements de dépenses au visa préalable d'un fonctionnaire quelconque, qui serait investi du soin de les contrôler. Il peut se faire qu'ils dépassent le montant des crédits que le ministre leur a délégués, et contribuent ainsi, par des dépassements, à épuiser prématulement les crédits de tel ou tel chapitre du budget.

L'extension du contrôle des dépenses engagées aux ordonnateurs secondaires.

Pour combler cette lacune, la loi de finances du 16 Avril 1930, avait prescrit d'étendre le contrôle des dépenses engagées aux ordonnateurs secondaires, s'en remettant du soin de régler les questions de détail à un règlement d'administration publique qui n'est jamais intervenu. On s'est aperçu, en effet, que le problème à résoudre, était beaucoup moins simple qu'on ne l'avait cru tout d'abord. Il s'agit, de déterminer qui exercera à l'égard des ordonnateurs secondaires, c'est à dire à l'égard de la plupart des chefs de services locaux, les fonctions de contrôleur des dépenses engagées. On ne saurait évidemment songer à créer de nouveaux fonctionnaires, auxquels on confierait cette mission. Il importe donc de rechercher, parmi les fonctionnaires existants, ceux auxquels on pourrait s'adresser, et c'est sur ce point qu'aucune décision n'a encore été prise.

Le fonctionnaire le plus qualifié, semble-t-il, pour contrôler les engagements des ordonnateurs secondaires, serait le trésorier payeur général du département, puisqu'il est déjà obligé de s'assurer de la régularité des mandats émis par les ordonnateurs secondaires et assignés sur sa caisse, et de vérifier également les pièces justificatives qui les accompagnent. Il serait naturel qu'exerçant cette vérification, il fût également chargé de contrôler les engagements de dépenses des ordonnateurs secondaires, c'est-à-dire de vérifier en l'espèce si ces engagements restent contenus dans les limites de la délégation de crédits, et de refuser son visa, le cas échéant.

Une objection de principe existe cependant: c'est que le trésorier payeur général est un comptable, qui serait amené à s'immiscer dans des fonctions qui relèvent essentiellement de l'ordonnateur et de l'administrateur, vis à vis duquel il se trouverait investi, de la sorte, d'une certaine prééminence.

Sans donc organiser, à proprement parler, le

Mesures prises en 1934 pour organiser ce contrôle.

contrôle des dépenses engagées à l'égard des ordonnateurs secondaires, certaines mesures en ce sens ont cependant été prises dans le deuxième décret-loi du 25 Juin 1934 sur la réforme de la comptabilité publique, qui oblige les ordonnateurs secondaires à tenir une comptabilité régulière, des engagements de dépenses auxquels ils procèdent, et les comptables à s'assurer que les ordonnateurs secondaires observent cette prescription. Auparavant, l'article 8 du décret du 15 Juin 1923 avait bien prescrit aux ordonnateurs secondaires de communiquer à l'Administration centrale dont ils dépendent la situation de leurs engagements.

Mais ce n'était là qu'une communication administrative, qui n'intervenait qu'à une époque plus ou moins éloignée de la date des engagements auxquels elle se rapportait, et dont la régularité, d'ailleurs, n'était assurée par aucune précaution.

Le décret du 25 Juin 1934 édicte, dans son article 2, que les ordonnateurs secondaires tiendront une comptabilité de leurs engagements, et qu'ils enverront, tous les dix jours, aux comptables payeurs, copie intégrale de la partie de cette comptabilité qui concerne les dépenses de matériel. L'article 3 du même décret prescrit que "les mandats de paiement doivent porter une mention de référence à la comptabilité d'engagements. Avant de viser les mandats, les comptables payeurs s'assurent que la dépense est comprise dans la comptabilité des dépenses engagées qui leur a été adressée. Ils peuvent suspendre le paiement dans le cas où cette condition n'est pas remplie, sauf exercice du droit de réquisition par l'ordonnateur".

La mesure contenue dans le décret de 1934 entraîne, en somme, simplement la nécessité, pour l'ordonnateur secondaire, de tenir régulièrement à jour la comptabilité de ses dépenses engagées, sous la surveillance du comptable chargé du paiement, puisque celui-ci pourra refuser tout mandat qui ne porte pas référence à cette comptabilité. On ne peut cependant pas dire que ce soit là un contrôle proprement dit. En effet, le seul point dont le comptable aura à s'assurer, en ce qui concerne la régularité des engagements, est celui de savoir, puisque la formalité du visa préalable n'est pas instituée, si l'article auquel se rapporte l'émission d'un mandat, figure bien dans la comptabilité des dépenses engagées de l'ordonnateur secondaire. Mais le comptable n'a pas à rechercher si l'engagement est régulier et s'il reste des crédits délégués en quantité suffisante pour éviter le risque de dépassement.

Quoi qu'il en soit, cette obligation imposée à l'ordonnateur secondaire, n'est pas inutile, puisqu'elle le conduit, en quelque sorte à se surveiller lui-même, et l'empêche de commettre tout dépassement des crédits délégués, qui ne tiendraient de sa part qu'à une erreur ou à une négligence, contre laquelle l'examen de sa comptabilité le mettre en garde.

Si, à l'égard des ordonnateurs secondaires, l'organisation du contrôle des dépenses engagées, n'est pas encore réalisée à l'heure actuelle, ce n'est pas la seule chose qui laisse à désirer dans son fonctionnement et ce contrôle a fait l'objet de diverses critiques, sans doute en partie exagérées, mais qui cependant s'appuient sur certaines constatations exactes.

Tout d'abord, il est certain que le contrôle des dépenses engagées ne peut être, nous l'avons déjà relevé, qu'un contrôle approximatif, parce que l'engagement d'une dépense comporte une évaluation, qui la plupart du temps, ne peut pas être absolument rigoureuse. Le contrôleur, sans doute, est tenu de réviser les évaluations, mais, de son côté, il n'est pas à l'abri des erreurs.

D'autre part, ce qui est plus grave, les infractions aux règles posées en la matière ne sont guère susceptibles d'être sanctionnées d'une façon efficace. Ce n'est pas que les textes qui prévoient ces sanctions fassent défaut; ils sont, au contraire, extrêmement nombreux et, à un moment donné, on s'est imaginé, avec quelque naïveté, qu'un contrôle rigoureux des dépenses engagées, assorti de sanctions sévères, serait un moyen absolu d'éviter toute infraction aux règles budgétaires en matière de dépenses. Chacune des lois de finances actuelles contient à la fin de ses dispositions dans le titre consacré "aux moyens de services et dispositions annuelles", plusieurs articles, qui frappent de peines très lourdes, les ministres ou les ordonnateurs qui passeraient outre aux obligations qui leur sont prescrites en matière d'engagements de dépenses.

Les ministres et administrateurs, sont "personnellement et civillement responsables" des engagements passés malgré l'absence ou le refus de visa du contrôleur. Il est interdit, à peine de forfaiture et de responsabilité civile, aux ministres, sous-secrétaires d'Etat, et tous autres fonctionnaires publics de prendre sciemment, en violation des formalités prescrites par la loi, des mesures qui auraient pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts, et qui ne résulteraient pas de l'application

Le contrôle des dépenses engagées ne peut être qu'un contrôle approximatif.

Absence de sanctions efficaces.

des lois. Ce texte, contenu dans l'article 9 de la loi du 10 Août 1922, exige, pour que l'infraction puisse être réprimée, plusieurs conditions; il faut, non seulement qu'il y ait dépassement de crédits, il faut encore que cette infraction ait été commise en connaissance de cause et en violation des règles concernant le visa ou l'avis du contrôleur.

Malgré la menace que ces dispositions font planer sur la tête du délinquant, elles n'ont jamais été appliquées, pour cette raison majeure qu'on n'a jamais pu déterminer quelle serait la juridiction compétent pour prononcer les sanctions. La compétence des jurisdictions civiles, se trouve exclue par la règle de la séparation des autorités administratives et judiciaires. Quant au Conseil d'Etat, qui est un tribunal administratif, il a été institué pour juger les litiges administratifs, mais non pas pour prononcer des condamnations.

L'opinion a été parfois émise que, la sanction prévue étant la forfaiture, la juridiction compétent puisqu'elle ne peut être ni un tribunal de l'ordre judiciaire, ni un tribunal administratif, ne peut être que le Sénat érigé en Haute Cour. Cette solution se réfute elle-même par ses conséquences pratiques: il serait ridicule de convoquer le Sénat en Haute Cour pour juger un dépassement de crédits de quelques milliers de francs. Au reste, l'idée de laisser à la charge d'un fonctionnaire les dépenses qu'il a pu engager au-delà des crédits, scutient difficilement l'examen: on ne saurait mettre à la charge d'un ordonnateur, qui peut fort bien avoir agi, encore que d'une façon mal comprise, dans le souci de l'intérêt du service, des responsabilités pécuniaires qui peuvent se chiffrer par millions.

Enfin, il est encore une autre fissure dans le contrôle: c'est la pratique des paiements au titre d'avances à régulariser, dont on a déjà parlé à plusieurs reprises.

Nous venons de voir la façon dont l'Administration elle-même exerce le contrôle des ordonnateurs, en ce qui concerne les ordonnancements et les engagements de dépenses.

Dans notre organisation financière intervient encore un autre contrôle, qui nous est spécial, le contrôle exercé par le comptable lui-même sur l'ordonnateur. La règle de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable, existe dans la plupart des pays, car elle est fondée sur la nature des choses, sur le principe même de la division du travail. Par contre, ce qui nous est propre, c'est le rôle

15

Contrôle exercé par le comptable sur l'ordonnateur.

de surveillance attribué chez nous au comptable à l'égard de l'ordonnateur, alors que, dans les pays étrangers, le contrôle, qui s'exerce à la fois sur l'ordonnateur et sur le comptable, est confié à des fonctionnaires différents de l'ordonnateur et du comptable lui-même.

Comment le comptable est amené à exercer cette mission.

Comment le comptable est-il amené à exercer chez nous cette mission ? Nous avons vu que le comptable occupe, dans la hiérarchie des fonctionnaires, une place à part. Sur lui pèsent des responsabilités extrêmement lourdes, puisqu'en principe, sont laissés à sa charge tous les paiements irréguliers qu'il a effectués; ces responsabilités sont rendues effectives par les garanties que le Trésor s'assure sur les biens du comptable. Enfin, le comptable est investi, au point de vue administratif, de certaines prérogatives particulières, puisque, dans certains cas, il a le droit - et même le devoir - de refuser le paiement qui lui est demandé par l'ordonnateur.

Les comptables supérieurs sont à la fois comptables de recettes et comptables de dépenses.

Ce sont les mêmes comptables qui sont actuellement, du moins en ce qui concerne les comptables supérieurs, comptables de dépenses et comptables de recettes. Ce cumul des fonctions de payeur et de receveur est d'ailleurs de date relativement récente. Jusqu'en 1865, existaient des comptables différents, affectés aux deux services: dans chaque département, un receveur général pour les recettes et un payeur de département pour les dépenses. Leurs attributions ont été fusionnées en 1865 entre les mains du Trésorier Payeur Général. Il n'y a plus d'exception aujourd'hui que dans le département de la Seine où le caissier payeur central du trésor public, qui procède exclusivement aux paiements, subsiste à côté du Receveur central de la Seine.

Comptables principaux et comptables subordonnés.

Les comptables forment une hiérarchie, dans laquelle il convient de distinguer les comptables principaux et les comptables subordonnés. Les comptables principaux sont ceux qui sont directement justiciables de la Cour des Comptes, à laquelle ils doivent produire annuellement leurs comptes aux fins de jugement. Les comptables subordonnés sont ceux, au contraire, qui rendent simplement leurs comptes de "clerc à maître", au comptable supérieur ou principal, sous le contrôle duquel ils sont placés. Le comptable supérieur reprend leur comptabilité dans sa comptabilité propre, et en assure la responsabilité vis à vis de la Cour des Comptes. Ainsi, le trésorier payeur général est un comptable principal, auquel sont subordonnés les receveurs particuliers des

finances et les percepteurs des contributions directes. Dans les régies financières, les receveurs principaux sont des comptables principaux, auxquels sont subordonnés les receveurs particuliers. Dans la régie de l'Enregistrement, jusqu'à ces dernières années, par exception, tous les receveurs de l'enregistrement étaient comptables principaux, en ce sens qu'ils produisaient tous leurs comptes à la Cour des Comptes. Récemment, on a institué, de façon à alléger la tâche de la Cour, et à simplifier la production de la comptabilité, dans chaque département, un comptable centralisateur, vis à vis duquel les autres receveurs jouent le rôle de comptables subordonnés.

Comptables de deniers et comptables d'ordre.

D'ailleurs, ont aussi la qualité de comptables des agents qui n'ont pas de caisse et ne manipulent pas de deniers. En dehors des comptables de deniers, qui, comme leur nom l'indique, sont préposés à la gestion d'une caisse, il y a également des comptables d'ordre, qui ont la qualité de comptables en ce sens qu'ils tiennent une comptabilité et sont justiciables de la Cour des Comptes, mais qui, précisément, n'ont pas de caisse à gérer. Tantôt, ils ont été institués, comme les receveurs principaux des régies, pour grouper sur leur tête la responsabilité des receveurs particuliers comptables de deniers, qui leur sont subordonnés.

Dans d'autres cas, l'institution de comptables d'ordre justiciables de la Cour des Comptes a eu pour objet de placer sous les yeux de la Cour certaines opérations, qui ne se traduisent pas par des mouvements de caisse, mais simplement par des jeux d'écriture et dont elle n'aurait pas eu connaissance, si un comptable spécial n'avait pas été chargé d'en tenir la comptabilité. Ainsi, l'agent comptable des virements de fonds, au ministère des Finances, tient la comptabilité de tous les virements, se traduisant simplement par des jeux d'écritures, intéressant la situation des divers ministères les uns vis à vis des autres.

Comment le comptable va-t-il être amené à exercer sa mission de contrôle à l'égard de l'ordonnateur ? Tout d'abord, il convient de préciser les responsabilités qui vont peser sur lui dans l'accomplissement de ses fonctions.

Le comptable public a d'abord une responsabilité de caissier. Il a les mêmes obligations que le caissier d'une banque ou d'une entreprise commerciale quelconque, c'est à dire qu'il doit éviter toute erreur matérielle dans ses paiements et, d'autre part, faire en sorte de procurer au service ou à

Responsabilités qui pèsent sur le comptable dans l'accomplissement de ses fonctions.

Responsabilité de caissier

l'établissement dont il gère la caisse, une quittance libératoire. A cet effet, le comptable doit vérifier l'identité de la personne qui se présente à lui munie d'un titre de paiement; également sa capacité civile à donner quittance; rechercher si la créance n'est pas frappée d'opposition entre les mains du trésor public. Cette responsabilité du comptable disparaît d'ailleurs, lorsque, comme il arrive maintenant très fréquemment, le paiement, au lieu d'être fait directement, de la main à la main, à la partie prenante, est fait par le moyen d'un virement de comptes en banque. Il va de soi que, lorsqu'il est fait usage de ce procédé, qui a été introduit par le décret du 20 Juin 1916, le comptable ne peut s'assurer ni de l'identité, ni de la capacité du créancier, puisqu'il n'est pas en relation directe avec lui. Sa responsabilité cesse à partir du moment où il a inscrit sur le titre de paiement, la mention "bon à payer" et où il fait parvenir ce titre à la banque, qui devra effectuer le versement des espèces entre les mains de l'intéressé. Si cette responsabilité de caissier n'a rien de spécial au comptable public, il en est différemment d'une autre responsabilité, qui elle, lui est spéciale, et qu'on peut appeler sa responsabilité de payeur. Cette responsabilité de payeur consiste, en effet, à s'assurer que le paiement qui lui est demandé est régulier au point de vue budgétaire, et c'est par là qu'il exerce son contrôle sur la régularité des actes de l'ordonnateur.

La responsabilité de payeur

Il doit s'assurer qu'il y a disponibilité de crédits

Le comptable public doit s'assurer: I^e - qu'il y a dans sa caisse "disponibilité de crédits". Cela veut dire que le comptable ne doit pas payer au-delà des crédits qui lui sont ouverts par l'envoi que lui fait la Direction du mouvement général des fonds, des ordonnances de paiement ou des ordonnances de délégation assignées sur sa caisse. En ce qui concerne les ordonnances de paiement, pas de difficulté: le Trésorier payeur général est avisé, par exemple, qu'une ordonnance de 10.00 francs a été émise au profit de X. Il devra simplement s'assurer que la somme portée sur l'extrait d'ordonnance présenté à sa caisse par le créancier, est la même que celle qui figure sur la lettre d'avis qu'il a reçue lui-même. Mais en ce qui concerne les ordonnances de délégation, l'obligation où il se trouve de s'assurer qu'il y a "disponibilité de crédits" va l'amener à exercer un contrôle sur l'emploi des crédits délégués à l'ordonnateur secondaire. En effet, s'il a été avisé qu'une ordonnance de délégation de 500.000 francs a été

émise au nom de tel ou tel ordonnateur secondaire, le comptable saura qu'il ne devra plus payer de mandat émis par l'ordonnateur sur ces crédits délégués, lorsque le total des mandats déjà visés par lui excédera 500.000 francs. Il rejettéra tout mandat émis en dépassement de ce chiffre.

Il doit s'assurer que toutes les règles financières ont été observées.

2^e - Le comptable doit également s'assurer que toutes les règles financières ont été observées, que l'imputation d'exercice et de chapitre est correcte etc..; par exemple, seront sans valeur pour lui les ordonnances qui ne seraient pas revêtues du visa du contrôleur des dépenses engagées.(1)

1) - Cette disposition, contenue dans l'article 6 de la loi du 10 Août 1922, appelle quelques explications.

Lorsqu'on a cherché les moyens de renforcer l'efficacité du contrôle des dépenses engagées, on s'est demandé si le meilleur moyen ne serait pas de rendre nuls et de nul effet tous les titres de paiement, qui n'auraient pas le visa du contrôleur des dépenses engagées, visa que ce fonctionnaire refuserait dans les cas, naturellement, où le titre s'appliquerait à une dépense dont l'engagement lui aurait été dissimulé, et on avait eu, tout d'abord, l'idée de rendre le titre de paiement nul d'une nullité absolue, en ce sens que le créancier de l'Etat, qui aurait contracté avec l'Administration sans que l'engagement de la dépense eût été visé régulièrement, aurait été déchu de tout droit au paiement. On s'est finalement rendu compte de ce qu'une semblable mesure aurait d'inique pour le créancier, auquel on aurait fait supporter les conséquences d'une faute commise, non par lui, mais par l'Administration et dont l'existence lui aurait souvent même échappé, et on a dû également constater qu'une telle sanction aurait été plus ou moins inopérante, parce que, par exemple, si un entrepreneur ayant effectué des travaux pour le compte de l'Etat s'était vu refuser le paiement, parce que l'engagement de la dépense avait été effectué d'une façon irrégulière, il aurait pu, néanmoins agir contre l'Administration, non plus en invoquant les droits qu'il tenait du contrat, mais en vertu de l'action de gestion d'affaires, ou de l'action de in rem verso, dans la mesure de l'enrichissement procuré à l'Etat. Finalement on s'est borné à une formule d'après laquelle c'est le titre de paiement, non pourvu du visa du contrôleur des dépenses engagées, qui sera nul, et non pas l'engagement. La seule conséquence est que le titre irrégulier dont le paiement est impossible devra être remplacé par...

Il doit s'assurer qu'il y a eu service fait.

3° - Le comptable, qui s'est assuré qu'il pouvait payer parce qu'il y avait disponibilité de crédits, et que les règles financières étaient observées, doit encore vérifier s'il s'agit bien d'une dépense effective, c'est à dire, suivant l'expression consacrée, s'il y a eu "service fait".

Aux termes de l'article 10 du décret de 1862, "aucun paiement ne peut être fait qu'au véritable créancier justifiant de ses droits et pour l'acquittement d'un service fait".

Comment le comptable saura-t-il qu'il y a eu service fait? Il n'aura pas, évidemment, s'il s'agit par exemple d'une ordonnance ou d'un mandat délivré à un entrepreneur de travaux publics, à se rendre sur le terrain, pour vérifier la façon dont les travaux ont été exécutés et s'ils correspondent au cahier des charges. Le "service fait" est établi par les pièces justificatives qui doivent être produites à l'appui de la demande de liquidation. La nomenclature des pièces à produire est donnée pour chaque catégorie de dépenses, par les règlements administratifs. Ce sont, par exemple, lorsqu'il s'agit de dépenses de traitement, des états nominatifs de personnel. Pour les marchés de travaux publics, toute une série de pièces énumérées: procès verbal d'adjudication, devis, mémoire certifié, certificat de réception des travaux etc...

Le comptable devra donc s'assurer de la présence dans le dossier de toutes les pièces justificatives requises par les règlements. Là ne devra d'ailleurs pas se borner son examen; il devra vérifier les pièces justificatives elles-mêmes, voir si les décomptes sont exacts, si les signatures sont bien les signatures authentiques, si les pièces sont établies dans les formes prescrites etc...

Aucun paiement ne pouvant être effectué, en principe, que pour l'acquittement d'un service fait, il en résulte qu'aucune dépense ne peut être payée comptant. Il appartiendra au créancier de faire valoir ses droits et l'administration, sur la production du mémoire et des pièces justificatives, qui

suite du report p.289.

.....un titre régulier, pourvu du visa réglementaire. Ce qui n'occasionnera, pour le créancier, qu'un retard de paiement.

doivent l'accompagner, procèdera à la liquidation et à l'ordonnancement, formalités qui demandent nécessairement des délais plus ou moins longs. (1)

Cette procédure, forcément lente, a dû être mise de côté dans certains cas où on ne peut pas faire attendre le créancier, et où l'on est obligé de payer directement de la main à la main, ou bien encore pour certaines menues dépenses courantes, pour lesquels il serait pratiquement impossible de recourir à des formalités compliquées.

Les régies de dépenses

De là, le système des "régies de dépenses", qui consiste à donner à certains fonctionnaires, auxquels on confère la qualité de "régisseurs d'avances", la faculté de se faire délivrer par le comptable, sur mandat d'un ordonnateur, préalablement à toute dépense des avances dont ils gardent la disposition, et qu'ils pourront employer au fur et à mesure des dépenses qu'ils effectuent, pour les régler eux-mêmes. Ces avances, en principe, ne peuvent dépasser, aux termes des règlements actuels, la somme de 80.000 francs par mois et sont d'ailleurs renouvelables. Le régisseur d'avances, après avoir employé les avances reçues, fournit ensuite, après coup, au comptable la justification de leur emploi. Ce dernier rattache les pièces justificatives (reçus, factures, etc..) à lui remis par le régisseur, qui a dû, au préalable, les faire viser par l'ordonnateur, à sa propre comptabilité.

Ici, il y a donc toujours intervention à la fois de l'ordonnateur et du comptable, l'un pour mandater l'avance, l'autre pour faire sortir les fonds des caisses publiques. Mais les fonds sont remis à titre d'avances au régisseur, qui effectue lui-même et paie les dépenses, et n'en justifie qu'après coup à l'ordonnateur et au comptable.

Les régies de dépenses sont très nombreuses; il en existe dans la plupart des administrations. On les désigne également sous le nom de "services régis par économie".

Les régies de dépenses sont à rapprocher des dépenses sur revues, qui se rencontrent dans l'administra-

1) - Pour les dépenses inférieures à 50 francs, on n'exige pas la production d'une facture détaillée sur timbre. La justification du service se borne à l'indication, dans le corps du mandat lui-même, du détail des fournitures ou des travaux. (Décret du 4 Janvier 1922).

Précautions
prises contre
la gestion irré-
guliére des
comptables

tion militaire, par exemple pour le paiement de la solde des troupes, qui nécessite l'ordonnancement de sommes en blocs à des intermédiaires (Conseils d'Administration des corps de troupes) chargés de les répartir entre les ayants-droit. L'emploi de ces sommes est relevé par des vérifications périodiques appelées recrues de liquidation.

Il ne suffit pas de décider que le comptable sera responsable de tout paiement irrégulier. Il faut organiser sa responsabilité.

Nous avons vu que de nombreux textes établissent la responsabilité civile et pécuniaire des ordonnateurs. Cependant, à l'heure actuelle, cette responsabilité est fictive, la juridiction compétente pour prononcer des sanctions n'ayant pas été déterminée et la procédure à suivre n'ayant pas été davantage fixée. Au contraire, toutes les précautions sont prises pour rendre effective la responsabilité du comptable. D'abord en garantie de ses fautes de gestion, il doit fournir un cautionnement; à son entrée en fonctions, tous ses biens présents et à venir sont immédiatement grevés d'une hypothèque légale, qui doit être inscrite à la diligence de l'Agent judiciaire du trésor; le trésor a un privilège légal sur tous les immeubles acquis par le comptable à titre onéreux depuis sa nomination, parce que ces immeubles sont présumés avoir été acquis au moyen d'un détournement de fonds.

D'autre part, le comptable devra produire chaque année, ses comptes à la Cour des Comptes, qui statuera par un arrêt déclarant le comptable quitte ou en débet et le condamnant à solder son débet dans un délai déterminé. D'ailleurs, la Cour des Comptes ne connaît pas de l'exécution de ses arrêts; c'est le ministre des Finances qui en poursuit l'exécution. Il lui appartient d'ailleurs d'apprécier, encore que certaines controverses se soient engagées à ce sujet, dans des cas particuliers, s'il n'y a pas lieu d'accorder au comptable, étant donné les circonstances, une décharge de responsabilité.

Pour que l'hypothèque légale puisse être radiée, pour que le cautionnement puisse être retiré, au moment où le comptable cesse ses fonctions, il faut qu'il ait obtenu de la Cour un *quitus* définitif et ne soit tenu d'aucun débet vis à vis du Trésor.

La responsabilité des comptables, dans notre droit financier, est donc solidement organisé; c'est de cette façon, que, d'une manière indirecte, s'exercera sur les ordonnateurs, un contrôle efficace de

la part du comptable, puisqu'il supporte les conséquences pécuniaires de toutes les négligences qu'il pourrait commettre dans l'exercice de ce contrôle.

Le droit de réquisition de l'ordonnateur

La responsabilité qui pèse sur le comptable, est de nature à lui inspirer une prudence parfois excessive et à l'amener, en cas de doute, à refuser le paiement, alors que ce refus n'est peut être pas justifié. Il a donc fallu prévoir cette situation, en accordant à l'ordonnateur un droit de réquisition. Ce droit de réquisition, il importe de le signaler, n'aura effet certain que dans un nombre de cas très limité, et en dehors desquels, la réquisition ne pourra briser la résistance du comptable, s'il persiste dans son refus.

L'efficacité relative de ce droit de réquisition.

Lorsqu'un comptable a refusé le paiement et en a donné acte par écrit au créancier, il doit aviser immédiatement, d'une part, le ministre des Finances, et d'autre part, l'ordonnateur qui a délivré le titre. Si l'ordonnateur estime que le refus qui lui a été opposé par le comptable n'est pas justifié, il remet à celui-ci une réquisition écrite d'avoir à payer quand même; si le comptable défère à cette injonction, il annexera la réquisition qui lui a été adressée, aux pièces justificatives, ce qui déchargeera sa responsabilité en la transférant théoriquement à l'ordonnateur. Le comptable, comme on l'a indiqué plus haut, n'est tenu du reste qu'exceptionnellement de déférer à la réquisition. Il sera obligé par exemple d'y donner suite si le refus qu'il a opposé au paiement est motivé par des raisons tenant à la régularité des pièces administratives, qui figurent au dossier; par exemple, il y a des pièces qui ne sont pas munies des signatures réglementaires, ou bien le comptable soupçonne que certaines de ces pièces ont été falsifiées; dans ces différentes hypothèses, l'ordonnateur peut dire au comptable qu'il prend la responsabilité sur lui, et le forcer à payer, en lui adressant une réquisition. Il en sera de même, lorsque le mandat émis par l'ordonnateur secondaire ne contient pas la référence exigée maintenant, à l'article correspondant de la comptabilité des dépenses engagées, comptabilité dont la tenue est prescrite aux ordonnateurs secondaires par le décret du 25 Juin 1934, et à laquelle référence doit être faite dans tous les mandats. En cas de refus de paiement pour ces divers motifs, la réquisition entraîne paiement.

Au contraire, dans les cas les plus importants, la réquisition n'entraîne pas pour le comptable obligation de payer. Il en est ainsi, I^e, lorsqu'il n'y a

pas "disponibilité de crédits", chez le payeur, c'est à dire lorsque la dépense dépasse le montant des autorisations de payer, résultant du montant des ordonnances directes, ou de délégation assignées sur sa caisse. (1)

2° - De même, l'effet de la réquisition demeure suspendu, si le refus de paiement est motivé par l'absence de justification du service fait;

3° - lorsque le paiement a été refusé pour des motifs touchant la validité de la quittance;

4° - si la créance a été frappée d'opposition entre les mains du trésor public;

5° - si l'ordonnance, lorsqu'il s'agit d'ordonnance de paiement, n'a pas été visée, comme elle doit l'être, par le contrôleur des dépenses engagées.

Dans tous ces cas, le seul effet de réquisition sera d'obliger le comptable, s'il persiste à ne vouloir payer, à en référer au ministre des Finances qui se concertera immédiatement avec le ministre du département auquel appartient la dépense.

En prenant toutes ces précautions pour rendre efficace la responsabilité du comptable chargé de vérifier la régularité budgétaire des actes de l'ordonnateur, il fallait également prévoir le cas où des opérations intéressant l'Etat seraient réglées par infraction, en dehors des caisses publiques, sans l'intermédiaire d'un comptable régulièrement institué. Le cas se présente en effet où un fonctionnaire ou une personne quelconque qui n'a pas la qualité de comptable, encaisse irrégulièrement certaines sommes pour le compte de l'Administration, et en fait elle-même directement emploi de la main à la main pour acquitter des dépenses publiques; c'est ce qu'on appelle, en comptabilité, des "caisses noires".

Les caisses noires ne sont pas très fréquentes, dans l'administration de l'Etat, mais elles le sont

1) - Exception est faite en ce qui concerne certaines dépenses militaires: par exemple, le paiement de la solde, qui pourra être requis du comptable, même en cas de non disponibilité de crédits chez le payeur. Mais c'est là un cas spécial; en effet, contrairement à la règle générale, les ordonnateurs militaires, qui jouissent de pouvoirs plus étendus, sont pécuniairement responsables vis à vis du ministre duquel ils dépendent.

beaucoup plus dans les finances locales, parce que les représentants des administrations locales, les ordonnateurs locaux, maires ou adjoints, très souvent sont insuffisamment avertis des règles de la comptabilité publique.

Les responsabilités de comptables de fait.

Toute personne qui s'immisce dans les fonctions de comptable public, sans en avoir la qualité, c'est-à-dire qui est comptable de fait (par opposition aux comptables de droit) est assimilée à un comptable public et en assume ipso facto toutes les responsabilités. En tant que comptable de fait, elle devient ipso facto justiciable du juge des comptes, et obligée de fournir le compte de sa gestion comme devrait le faire un comptable régulier. Ce compte sera soumis au jugement de la Cour des Comptes. S'il n'est pas produit dans un certain délai, des pénalités de retard seront infligées au comptable de fait. S'il n'établit pas le compte lui-même, la Cour pourra le faire établir d'office aux frais de celui-ci. Le comptable de fait sera l'objet d'un arrêt qui le déclarera quitte ou en débet. Il sera déclaré en débet, s'il n'est pas en mesure, ce qui sera généralement le cas, de produire des comptes complets et réguliers et de fournir les pièces justificatives de ses opérations. Il est d'ailleurs prévu que la Cour pourra, dans une mesure laissée à sa discrétion, étant donné que le comptable de fait n'est pas nécessairement malhonnête et peut avoir péché par négligence ou ignorance passer outre à la production des pièces justificatives qui devraient être exigées d'un comptable régulier.

Enfin pour rendre plus rigoureuses les sanctions déjà lourdes, qui pèsent sur les comptables de fait, un décret-loi du 23 Octobre 1935, a décidé que le comptable de fait, outre la responsabilité pécuniaire qui pèse sur lui, du fait que toutes les sommes pour lesquelles il ne peut fournir de justifications régulières sont laissées à sa charge, serait, en outre du seul fait de sa gestion, passible d'une pénalité, qui est de 50 à 500 Frs. par mois, depuis le moment où a commencé la gestion de fait.

Il nous reste enfin à examiner un dernier élément de contrôle : le contrôle exercé par les corps de contrôle administratif, et complété par l'obligation pour tous les ministères de tenir une comptabilité administrative établie sur des bases uniformes.

L'institution d'un corps de contrôle dans les différents ministères a été mise au point par un décret-loi récent du 30 Octobre 1935, qui a remplacé des dispositions contenues aux articles 150 et 151 de la loi de finances du 13 Juillet 1911. Avant 1911, quelques ministères, en vertu de dispositions spéciales, possé-.

Les corps de contrôle administratif dans les différents ministères.

Avant 1911.

daient un corps de contrôle administratif. C'étaient au ministère des finances, l'Inspection générale des finances, la plus ancienne de toutes, sa création remontant à 1807; au ministère de l'intérieur, les inspecteurs généraux des services administratifs; au ministère des colonies, les inspecteurs généraux des colonies; pour les deux ministères militaires, les contrôleurs généraux de l'armée et les contrôleurs généraux de la marine.

La loi de 1911.

La loi de 1911 décida qu'une institution analogue serait étendue à tous les ministères; que, dans chaque ministère il y aurait un "corps de contrôle", chargé de suivre l'exécution du budget et de signaler aux pouvoirs publics les erreurs et les abus qu'il serait amené à constater au cours de sa mission. Ce corps de contrôle devait agir de concert avec le contrôleur des dépenses engagées, et fournir, en liaison avec celui-ci, un rapport annuel au ministre.

Les prescriptions de la loi de 1911 restèrent à peu près lettre morte pendant plusieurs années, et ce n'est qu'à partir de 1928, que des décrets successifs intervinrent pour créer le corps de contrôle dans les ministères où il n'en existait pas encore. Ce corps était généralement constitué par un inspecteur général des finances, qui présidait, ou un inspecteur général du ministère intéressé, assisté d'un ou de deux hauts fonctionnaires de l'administration centrale.

Le décret du
30 Octobre 1935.
Composition du
corps de con-
trôle.

Le décret-loi du 30 Octobre 1935 a modifié assez sensiblement l'institution, en précisant mieux qu'on ne l'avait fait jusque là la composition et les attributions du corps de contrôle.

Il prévoit que, dans chaque ministère, sera institué un "comité de contrôle financier", dont les membres - ceci est important - sont nommés par décret contre-signé par le ministre des finances; c'est donc le ministre des finances qui les choisit et qui prépare le décret de nomination soumis à la signature du président de la République. Ils sont nommés pour un an, et leur mission ne peut leur être renouvelée pendant plus de trois années de suite. Ces comités se composent par moitié de membres de l'Inspection générale des finances ou de la Cour des Comptes et par moitié d'inspecteurs généraux ou de contrôleurs généraux du ministère près duquel ils sont institués. Le contrôleur des dépenses engagées de ce ministère siège au comité de contrôle avec voix consultative. Le président du comité, qui est nécessairement un inspecteur des finances ou un magistrat de la Cour des comptes, dirige les travaux du comité: mais ce qui est plus im-

téressant. Les présidents des comités de tous les ministères se réunissent tous les trois mois en conférence sous la présidence du ministre des finances; c'est ainsi, le Ministre des finances, qui, après avoir nommé tous les membres des comités du contrôle financier, a la haute main sur l'activité de ces comités et leur donne, pour tous les départements ministériels, les directives qu'il estime nécessaires.

Attributions. Les fonctions des comités sont très larges. Ils doivent être représentés dans toutes les commissions des marchés; ils veillent à l'exécution des lois, décrets et règlements qui régissent les services; ils contrôlent l'exécution du budget; ils signalent les abus, les erreurs et les fautes qu'ils ont relevées, et recherchent toutes les économies et toutes les améliorations possibles; ils sont chargés spécialement de veiller à ce qu'il soit tenu compte par les services administratifs des observations que la Cour des Comptes a adressées à ces derniers par voie de référé, lors de l'établissement de son rapport annuel au président de la République. Enfin, le comité donne son avis sur les projets de lois, soumis au contre-seing du ministre des finances, sur les projets de budget, sur les projets de demandes de crédits additionnels et enfin sur les projets de décrets, d'arrêtés ou de règlements, lorsqu'il en est saisi par le contrôleur des dépenses engagées. Le comité a le droit de procéder à des vérifications sur place dans les services et de prendre communication de tous les documents et pièces qui sont nécessaires à l'exercice de son contrôle. Le cas échéant, il avise immédiatement de ses découvertes le ministre placé à la tête du département ministériel où il fonctionne, ainsi que le ministre des finances. Chaque année, il adresse, pour être communiqué au président du Conseil, à la Cour des Comptes et au Parlement, un rapport au ministre des Finances. Ces comités de contrôle financier ont commencé à fonctionner cette année et on a déjà pu apprécier leurs services.

La tenue de la comptabilité administrative dans les ministères.

D'autre part, le contrôle de l'exécution du budget en cours, se trouve facilité par les prescriptions récentes contenues dans le décret-loi du 30 Octobre 1935 et concernant la façon dont doit être tenue, dans tous les ministères, la comptabilité administrative. Auparavant, existaient bien certaines règles d'ordre général; par exemple, la comptabilité centrale dans chaque ministère, devait être tenue en partie double, mais les dispositions variaient dans leur ensemble d'un ministère à un autre.

Désormais, dans tous les ministères, la comptabilité administrative doit être tenue suivant des règles uniformes tracées par le ministre des Finances, et quel que soit le nombre des sections, des services, il ne doit plus être tenu qu'une seule comptabilité par ministère. Cette comptabilité administrative s'applique à tout ce qui n'est pas recettes fiscales ou domaniales, celles-ci faisant l'objet d'une comptabilité spéciale. Relèvent donc de la comptabilité administrative tenue par chaque département ministériel, d'une part, en dépense: toutes les dépenses qui sont soumises à la procédure de l'engagement et de l'ordonnancement, qu'il s'agisse de dépenses imputables sur le budget, ou de dépenses de services hors budget; d'autre part, en recettes: toutes les recettes autres que les recettes fiscales ou domaniales. Le chef de cette comptabilité administrative, le fonctionnaire chargé d'en assurer la tenue, est maintenant le contrôleur des dépenses engagées, dont les attributions se trouvent ainsi accrues d'une charge nouvelle.

Origine des dispositions du décret du 30 Octobre 1935.

Les dispositions du décret du 30 Octobre 1935, sont l'aboutissement d'une série de projets, auxquels on n'a pas estimé possible de donner suite complète, mais dont on a retenu certains éléments. L'origine s'en trouve en effet dans un projet Caillaux, déposé à la séance du 15 Janvier 1914, et déposé à nouveau au commencement de la législature suivante, le 9 Juillet de la même année 1914. Ce projet partait de la constatation que le contrôle des ordonnateurs est défectueux, que notamment l'ordonnateur est insuffisamment surveillé en cours de l'exécution du budget. La Constituante avait déjà aperçu la nécessité de ce contrôle financier durant l'exécution des services, et elle l'avait confié à un bureau de comptabilité, qui dépendait d'elle et qui, dans le courant de l'année, était tenu de lui rendre compte des observations qu'il avait faites et des erreurs ou des fautes qu'il avait découvertes. Ce contrôle, qui en fait, n'a pas fonctionné régulièrement, s'est maintenu théoriquement pendant toute la période révolutionnaire.

Lorsque l'Empire créa, par la loi de 1807, et un décret de la même année, la Cour des Comptes, il se refusa, par contre, à organiser le contrôle des ordonnateurs, et investit la cour des comptes d'attributions juridictionnelles à l'égard des comptables exclusivement. La Cour des Comptes ne devait pas apprécier la façon dont s'étaient comportés les ordonnateurs, parce qu'on estimait que l'Administration devait conserver son initiative et qu'atteinte ne pouvait pas être portée aux droits des ministres ordonne-

teurs.

Ce n'est que sous la Restauration que l'on songea à élargir les attributions de la Cour des Comptes et que, tout en lui maintenant comme fonction essentielle, sa fonction juridictionnelle à l'égard des comptables, on la chargea de vérifier les opérations des ordonnateurs, sans toutefois rendre de jugement à leur égard. On avait constaté, en effet, que la Cour, voyant défiler sous ses yeux des milliers de liasses de pièces comptables, de pièces justificatives des titres de paiements, ordonnances et mandats, émis par les ordonnateurs, était à même de se faire une idée de la façon correcte ou défectueuse dont les ordonnateurs avaient rempli leur tâche. C'est à ce moment que furent institués le rapport annuel de la Cour des Comptes, dans lequel celle-ci relève les observations qu'elle a été amenée à faire à l'égard des ordonnateurs ainsi que les déclarations solennnelles de conformité, par lesquelles elle atteste que les comptes fournis par les ordonnateurs sont bien d'accord avec les comptes des comptables qu'elle a eu à juger.

Quoi qu'il en soit, cette mission de la Cour des Comptes ne s'exerçait qu'après l'exécution des services, c'était un contrôle à posteriori, un contrôle qui ne se traduisait pas par un arrêt et qui intervenait trop tardivement pour que des sanctions efficaces puissent être prises. De là l'idée du projet de loi de 1914 de créer dans chaque ministère un corps de contrôle, de consolider, en un mot, l'œuvre de la loi de 1911 - c'est précisément cette partie de la réforme, qui a passé dans le décret-loi du 30 Octobre 1935 - et, en outre, de confier le contrôle supérieur du budget à une section spéciale de la Cour des Comptes, qui se serait tenue en contact permanent avec les corps de contrôle des divers ministères, qui aurait pu à tout moment leur demander des rapports, provoquer des enquêtes, et qui, par la voie du rapport annuel, ou de rapports spéciaux, lorsqu'on se trouvait en présence de fautes graves ou de cas urgents, aurait averti sans retard les pouvoirs publics.

Le projet Caillaux fut repris presque sans changement par M. Tardieu, sous le Ministère Doumergue en 1934, mais finalement ne fut pas déposé. Le projet Doumergue-Tardieu établissait un contrôle financier dans des conditions peu différentes de celles qui ont été retenues par le décret-loi de 1935; il créait également, à la cour des Comptes, une section de contrôle budgétaire, sous la présidence du Premier président de la Cour. Cette section aurait servi d'organes de centralisation et de liaison entre les comités de

le projet Caillaux.

a section de
contrôle bud-
gétaire de la
cour des Com-
ptes.

contrôle financier institués près de chaque ministère d'une part, et, de l'autre, le ministre des Finances et le Parlement. Ce qui a arrêté ce projet ce sont les difficultés, qui se sont élevées au sujet de la composition de cet organe supérieur de contrôle et de la détermination des corps de l'Etat, qui devaient être appelés à y entrer. La réforme est restée en suspens sur ce point; il n'en demeure que les dispositions relatives à la création dans chaque ministère des comités de contrôle financier, dont nous venons de parler.

Ce qui frappe l'attention, dans notre organisation du contrôle budgétaire, c'est la dissociation, si non absolue, du moins assez nette, entre ce qui est contrôle préventif, ou contrôle en cours d'exécution et ce qui est contrôle a posteriori, ou contrôle après l'exécution des services.

Si l'idée s'affirme dans le projet Caillaux ou le projet Doumergue-Tardieu, de faire participer la Cour des Comptes au contrôle en cours d'exécution du budget, cette idée n'a pas reçu de réalisation.

Au contraire, quand on examine les systèmes étrangers, on voit que, dans la plupart des pays, c'est le même organe de contrôle qui exerce sa mission pendant et après l'exécution des services. Cet organe, c'est, dans un grand nombre de pays, la Cour des Comptes elle-même, qui est chargée de viser les titres de paiement, les pièces de dépenses et de procéder à des vérifications sur place. Dans d'autres pays, au contraire, notamment les pays anglo-saxons, l'organe qui contrôle pendant et après l'exécution du budget, est constitué par un office dirigé par un haut fonctionnaire, investi de pouvoirs extrêmement étendus et inamovible en droit ou en fait.

En Italie et en Belgique, fonctionne notamment le contrôle préventif de la Cour des Comptes, qui remplit des fonctions plus larges que celles de notre Direction du mouvement général des fonds, mais de même nature, dans le contrôle des ordonnancements, qui donne son visa aux titres de paiement et qui s'assure que les crédits ne sont pas dépassés. En Belgique, si la Cour refuse son visa, la question devra être soumise au conseil des ministres. En Italie, la Cour des Comptes est investie à la fois, d'une mission budgétaire, qu'elle exerce par le visa des titres de paiement, et d'une mission de contrôle en quelque sorte administratif, en ce sens qu'elle doit viser la plupart des actes de l'Etat, qui intéressent les finances publiques. Dans le premier cas, le refus de visa est prohibitif, dans le second, il a un effet moins absolu que quand il concerne les pièces

Le contrôle du budget en cours d'exécution à l'étranger.

En Italie et en Belgique.

de dépenses; si le gouvernement veut ici passer outre au refus de visa de la Cour des Comptes, celle-ci est obligée de viser, d'enregistrer, en mentionnant qu'elle fait des réserves et tous les actes passés dans ces conditions, c'est-à-dire avec une réserve de la Cour des Comptes, doivent être portés à la connaissance du Parlement.

En Angleterre.

En Angleterre, c'est le Contrôleur-auditeur général, qui est saisi par la Trésorerie britannique de toutes les demandes de sorties de fonds du compte que le Trésor possède à la Banque d'Angleterre. La trésorerie demande, en somme au Contrôleur-auditeur général de lui délivrer, sur les fonds qui sont à son compte à la Banque d'Angleterre, les avances dont elle aura besoin pour faire face aux dépenses qu'elle aura à acquitter dans la prochaines périodes. Le Contrôleur-auditeur général ne donne cette autorisation de sortie de fonds qu'après avoir vérifié si les objets auxquels ils doivent être employés sont conformes aux prescriptions budgétaires. Ensuite, ce sont les services de chaque département ministériel qui, dans la limite des fonds mis à la disposition de la trésorerie par le contrôleur auditeur général, établiront les titres de paiement dont la délivrance sera surveillée et contrôlée, au point de vue de leur régularité budgétaire, par un fonctionnaire spécial existant dans chaque Ministère, l'Accountant Officier, qui relève de la trésorerie britannique.

F I N

-:-:-:-:-:-:-:-:-

Cours terminé d'imprimer le 15 Mai 1936.