

ÉPÉTITIONS ÉCRITES
pour la Préparation de tous les
EXAMENS DE DROIT

1934-1935

45859

DIPLOME D'ÉTUDES SUPERIEURES
ÉCONOMIE POLITIQUE
REPETITIONS ECRITES

DE

Science Financière

rédigées d'après le Cours et avec l'autorisation

de

M. ALLIX

180



Professeur à la Faculté de Droit de Paris

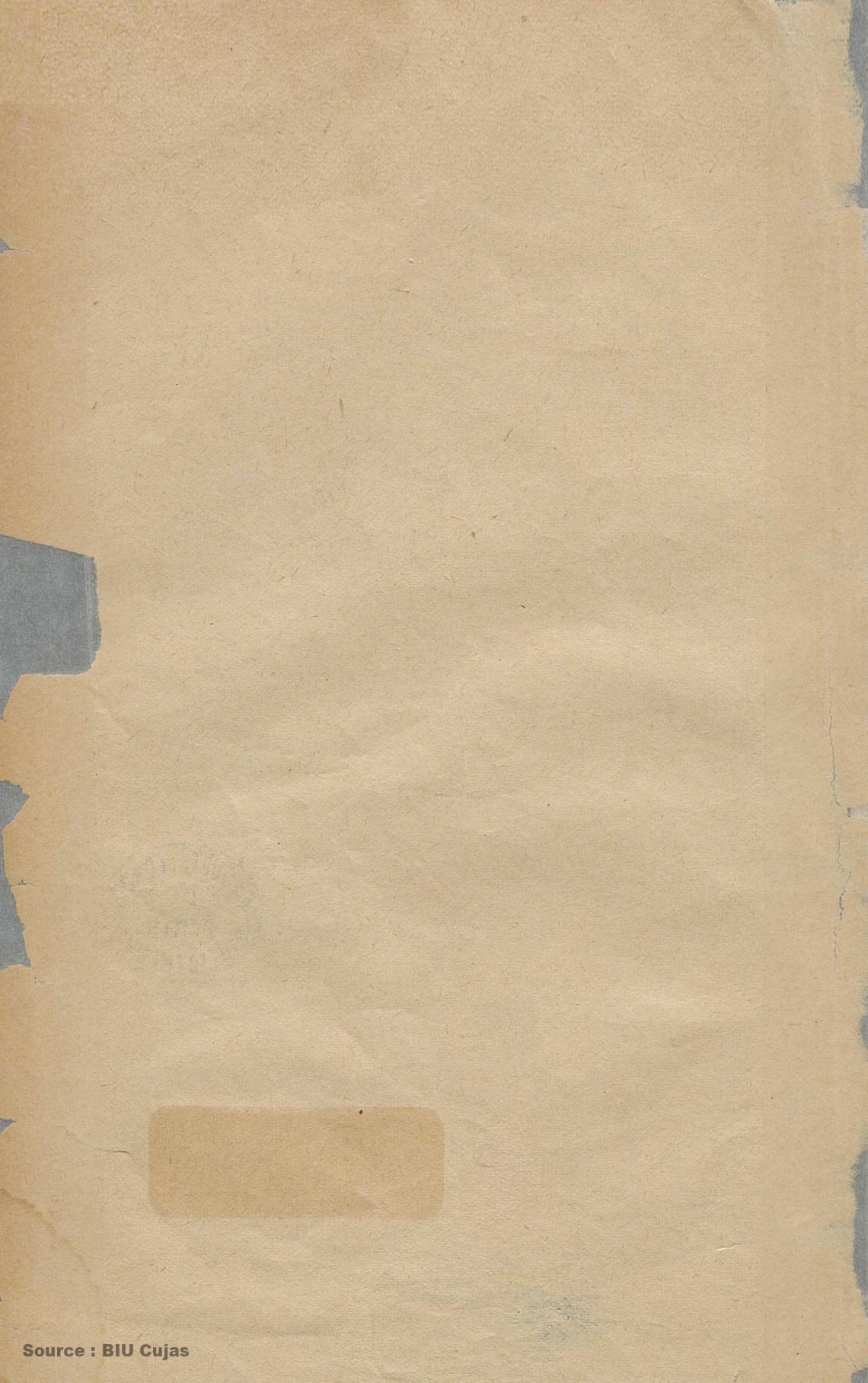
BIBLIOTHEQUE CUJAS



D 060 088706 9

"LES COURS DE DROIT"

RÉPÉTIT. ECRITES & ORALES
RÉSUMES - PRÉPARATION A L'EXAMEN ECRIT



45859

180



SCIENCE FINANCIERE

- DOCTORAT -

LE BUDGET

INTRODUCTION

Le cours de cette année sera consacré au budget en général et plus particulièrement au budget français.

Il n'est pas nécessaire de justifier longuement le choix de ce sujet, ni d'en souligner l'actualité. Depuis la guerre qui en a renouvelé l'aspect, le problème budgétaire est passé au premier plan des préoccupations politiques. On a pu croire, aux environs de 1925 - 1926, que les difficultés en étaient enfin surmontées dans la plupart des grands pays. Mais la crise économique, depuis 1929, est venue le rouvrir et il se présente à nous, à l'heure actuelle, sous une forme peut-être plus critique que jamais. Il se pose à toutes nations, quels que soient leurs régimes politiques, que le pouvoir y soit aux mains d'une as-

semblée, d'un premier ministre, d'un président ou d'un dictateur et réclame partout des solutions faute desquelles les pires catastrophes seraient à redouter. On a même pu soutenir que si l'évolution des peuples modernes devait les orienter de plus en plus vers un système d'économie dirigée, auquel beaucoup d'entre eux, sinon tous, paraissent tendre aujourd'hui, l'importance du problème budgétaire s'en trouverait encore accrue, car il n'est pas possible de concevoir un plan d'économie dirigée, comme, par exemple, le fameux plan quinquennal soviétique, qui ne suppose à sa base un programme de financement, c'est-à-dire qui n'implique, comme condition essentielle de réalisation, un programme budgétaire.

Les leçons de ce cours auront donc pour objet ce qu'on appelle aujourd'hui le "droit budgétaire" et qu'on appelait autrefois la "comptabilité publique". "Décret portant règlement général sur la comptabilité publique", tel est encore le titre du fameux décret du 31 Mai 1862, qui a codifié les principes du droit budgétaire français, et à qui nous allons précisément demander la définition du budget avant de rechercher les origines et l'évolution du droit budgétaire moderne.

La définition du budget.

La définition donnée par le décret sur la comptabilité publique.

Le décret du 31 Mai 1862 définit ainsi le budget dans son article 5 : "Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles".

Cette définition implique, dans sa dernière partie, où elle fait allusion "aux autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles", que les règles de la comptabilité publique intéressent, non seulement le budget de l'Etat, mais aussi les budgets d'autres personnes de droit public. En effet, le décret, en dehors de la comptabilité de l'Etat, traite dans des dispositions qui sont d'ailleurs devenues presque toutes caduques, de la comptabilité des départements et des communes, de celle des colonies et de la comptabilité 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.

Avant de revenir aux termes de la définition du budget, telle que nous la donne le décret du 31 Mai arrêtons-nous un instant sur le mot même de "budget". Le mot "budget" est un mot anglais, peut-être même d'un vieux mot français, qui désigne un sac ou une

Origine du nom budget.

budget

valise de cuir. C'est dans une valise de cette espèce que le trésorier du Roi d'Angleterre, prédecesseur du Chancelier 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 telle sorte que l'expression "ouvrir le budget" - opening the budget - est encore employé en Angleterre pour exprimer ce que nous appelons "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 le titre "The budget opened" et à partir de cette date, la dénomination de "budget" devint d'usage courant en Angleterre.

En France, il faut attendre jusqu'à une loi du 2 Ventôse an XIII, relative aux finances de l'an XI pour voir employer, comme synonyme d'évaluation des recettes et des dépenses, ce terme de budget qui ne venait d'Angleterre. On n'en trouve plus trace jusqu'à la fin du Premier Empire. Mais en 1814, la Constitution sénatoriale du 6 Avril, dans son article 6, édicta 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" figure notamment 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 donc les caractéristiques du document auquel s'applique ce nom de budget ?

En nous reportant à l'article 5 du décret du 31 Mai 1862, nous en trouvons trois essentielles, auxquelles correspondent les mots : "prévues", "autorisées" et "annuelles".

Le budget est un état de prévision; le budget est un acte d'autorisation et, si nous nous référons du moins au droit budgétaire français, cette prévision et cette autorisation sont limitées à une période de temps assez courte, qui coïncide avec l'année à venir.

Les caractéristiques du budget.

Le budget est

Le budget tout d'abord est un état de prévision;

un état de prévisions.

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 : attendre des diverses branches de ressources publiques dans la même période, afin de faire cadrer les dépenses avec les revenus probables.

C'est dans cette acceptation de devis, d'état de prévision, que l'on prend habituellement le terme de budget dans le langage courant. Pour un particulier faire son budget, c'est estimer tant bien que mal les revenus sur lesquels il peut compter l'année suivante, chiffrer les principales dépenses auxquelles il devra pourvoir, logement, nourriture, vêtement, etc..., afin de se rendre compte s'il lui restera quelque disponibilité 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 dépenses et des recettes probables dans une certaine période à venir, le budget se distingue du bilan ou encore de ce que l'on appelle la situation moyenne.

Δ Le bilan n'est pas un devis, mais un inventaire; c'est le tableau du passif et de l'actif de l'Etat, c'est-à-dire l'évaluation de son patrimoine à un moment donné, en tenant compte de tous les éléments qui le composent et de toutes les charges qui le grèvent, de façon à dégager la puissance financière du pays.

Nous reviendrons plus tard, si nous en avons le temps, sur cet inventaire qui tient une place assez importante dans la comptabilité italienne, sous le nom de compte général du patrimoine. Le système de comptabilité "logismographique" usité en Italie, où il a été introduit par M. Cerboni, 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 1925, nous avons établi, d'une façon d'ailleurs exceptionnelle, un inventaire, un bilan de l'Etat français à cette époque.

Sauf à y revenir avec plus de détail dans la suite, indiquons dès maintenant que les données qui interviennent dans l'établissement de ces bilans sont souvent arbitraires. Certains éléments qui y figurent ne sont susceptibles que d'une évaluation purement conventionnelle, car elle ne correspond à aucune valeur commercialement réalisable, comme par exemple la va-

Différence entre un bilan et le budget.

leur attribuée aux routes ou même aux collections des musées.

De même, ce n'est que d'une façon artificielle que l'on peut faire figurer comme on l'a fait dans l'Inventaire 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, ou la valeur en capital des dépenses permanentes d'administration, le propre de ces divers éléments étant d'être des revenus ou des charges annuels, auxquels ne correspond aucun capital.

les inventaires de la sorte ne peuvent guère servir aux pouvoirs publics qu'à produire un effet plus ou moins favorable sur l'opinion, en essayant de lui démontrer - tel était effectivement le but poursuivi en 1925 - que les ressources de l'Etat sont supérieures à ce que pourraient laisser croire les difficultés budgétaires contre lesquelles ils se débattent.

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 qu'il y a d'ordinaire dans l'Etat, à l'époque que l'on envisage, peut avoir à dépenser bon an mal an, et l'évaluation des revenus sur lesquels il peut compter bon an mal an.

Enfin, le budget, puisqu'il est un état de prévisions, 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 les chiffres que par voie d'estimation, se distingue également des comptes budgétaires ou de ce qu'on appelait autrefois les "stats au vrai".

Le compte budgétaire, à l'inverse du budget, qui s'applique à l'avenir, relate l'exécution des opérations de dépense et de recette déjà effectuées, c'est à-dire concerne des opérations déjà faites et non des opérations à faire. Il va de soi, du reste, que les comptes budgétaires, à condition d'être établis et publiés suffisamment à temps pour éclairer le gouvernement et les chambres, peuvent fournir des bases de prévision pour les années suivantes. Ainsi le rendement des impôts recouvrés, le chiffre des dépenses effectuées au cours d'une certaine année et relatées dans les comptes de cette année-là peuvent évidemment servir et servent effectivement de base pour les prévisions budgétaires des années suivantes. Nous verrons, dans la suite, une application avec la méthode dite de la pénultième année qui base pour certaines recettes, les prévisions sur

Distinction
du budget et
de la situa-
tion moyenne.

Distinction
du budget et
des comptes
budgétaires.

le chiffre des recettes effectivement réalisées dans la dernière armée dont on connaît les résultats. 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 nous avons envisagé le budget 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 démocratique, 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 prévisions approuvé par les chambres. 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 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 aurons à en chercher l'origine et à en suivre l'évolution au chapitre suivant.

D'autre part, cette autorisation de faire des dépenses et de réaliser des recettes, conformément au plan approuvé par le Parlement, est circonscrite, ainsi qu'on l'a signalé plus haut, 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 nous nous attachons au caractère d'état estimatif ou de devis, qui appartient au budget, nous apercevons 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 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.

Pourquoi ces efforts ont-ils échoué ? C'est qu'il ne suffit pas de prescrire l'établissement d'états de

Cette autorisation est limitée dans le temps.

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 fameux Compte rendu, présenté par Necker en 1781. Or, Calonne aux évaluations de Necker opposera en 1787-1788 des évaluations toutes différentes, sans que personne puisse les départager, 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 nous nous attachons 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'acte 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 l'autorisation budgétaire, de leur permettre à cette occasion de contrôler la manière dont il a administré les finances du pays et d'apprécier si elles doivent lui continuer leur confiance.

Le budget, tel qu'on vient de le définir, à la fois comme un état de prévision et comme un acte 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; en France pour la voir consacré, il faut attendre jusqu'à la période de la Restauration qui a été la grande période de constitution de notre droit budgétaire.

La définition qu'on vient de donner du budget, semblable en cela à toutes les définitions générales, qui sont par là des définitions sommaires, ne peut être d'une rigueur absolue.

Elle est vraie d'une vérité moyenne et approxi-

Nouveauté de la conception du budget.

Réserve qu'appelle cette définition du budget.

"Les Cours de Droit"

3, PLACE DE LA SORBONNE. 8

U

Répétitions Ecrites et Orales
Reproduction interdite

mative. Pour qu'elle ne fût jamais en défaut, il y faudrait introduire des nuances, qui l'alourdiraient et la compliqueraient sans grand profit. Il suffira d'indiquer rapidement les réserves qu'elle appelle.

Tout d'abord, nous avons 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.

Portée de l'
autorisation
budgétaire
en ce qui con-
cerne les dé-
penses.

[En ce qui concerne les dépenses, l'autorisation s'applique non seulement à la nature de la dépense mais aussi à son montant. Lorsqu'on voit, par exemple dans le budget, que le Ministre du Travail pourra consacrer 35.000 frs à des "encouragements et médailles aux syndicats professionnels", cela veut dire deux choses : 1°) que cette nature de dépenses est prévue et autorisée dans le budget, car si elle ne figurait pas parmi les chapitres de crédits ouverts au ministre de Travail, ce dernier ne pourrait pas distribuer des encouragements ou des médailles aux syndicats professionnels. 2°) Que, pour l'objet ainsi prévu, le ministre du Travail ne pourra pas excéder le crédit de 35.000 frs, 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 du 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 au montant de leur rendement, qui n'est indiqué qu'à titre de prévision pure et simple. En d'autres termes, quand la loi de finances annuelle autorise le gouvernement à percevoir les impôts cédulaires sur les revenus et l'impôt général, cette autorisation, qui s'accompagne de chiffres de prévision donnés dans un état législatif appelé l'état C, quant au rendement de ces divers 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 excédents.

Donc l'autorisation budgétaire n'a pas la même portée en ce qui concerne les dépenses et les recettes, et c'est un point qui ne fait pas ressortir la définition sommaire du budget que nous avons retenue.

définition
tient pas
compte des re-
ttes et des
épenses auto-

D'autre part, en disant que le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées périodiquement et annuellement les dépenses et les recettes de l'Etat, on omet le fait que, dans certains pays, il existe 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 qu'on appelle le "fonds consolidé" anglais, dont l'origine remonte à la Révolution de 1688. Reste , en dehors du budget annuel 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 qu'on peut considérer en fait comme hors de discussion. Parmi les recettes du fonds consolidé, figurent, par exemple, 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, puisqu'elles sont la conséquence d'engagements pris par l'Etat, telles que le paiement des arrérages de la dette publique, et pour lesquelles ne se conçoit pas davantage 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, 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 décide pas 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 également 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 la convention d'emprunt passée entre l'Etat et les souscripteurs, ou encore les dépenses concernant le traitement 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 par des actes antérieurs.

Quant aux dépenses autres que celles-là, et qui résultent de l'exécution de marchés de fournitures ou de travaux, conclus au cours de l'année budgétaire, ou bien encore de la nomination de fonctionnaires à des postes nouveaux qui seront créés au cours de la dite 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 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 au dépens de l'aspect : acte d'autorisation.

Cependant, étant admis qu'une définition résumée en quelques lignes ne peut pas être à l'abri de toute approximation et de toute erreur, la définition que nous avons 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 et son adoption définitive par un comité, une commission, une assemblée quelconque, qu'il s'agisse d'une assemblée élue dans un régime parlementaire, ou d'un comité émanant du pouvoir exécutif dans un régime dictatorial. 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 le budget comporte

bien autorisation expresse pour toutes les dépenses et les recettes non comprises dans le budget annuel, son vote vaut cependant pour elle, 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-il un acte d'administration?

La définition que nous avons donnée du budget appelle, du reste, un dernier commentaire. Le budget, avons-nous dit, est, à la fois, un état de prévision et un acte d'autorisation s'appliquant à une période de temps limitée. Quelle est la nature de l'acte budgétaire ? 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, et dans deux lignes de texte énonçant que des crédits sont ouverts aux ministres conformément aux indications du tableau A et qu'est autorisée, pour telle année, la perception des impôts et revenus mentionnés et évalués dans l'état B. Voilà à quoi se ramène l'essentiel d'un budget, de notre budget français par exemple. Ce budget est soumis aux Chambres, discuté et voté par elles, promulgué comme loi d'Etat. Point de doute, par conséquent, qu'au point de vue de la forme, l'acte d'autorisation qui constitue le budget, ne soit une loi.

Seulement si le budget est une loi en la forme, est-il aussi une loi par sa nature ? Il y a d'autres exemples d'actes d'administration, qui ont pu être déferés au parlement, à raison de l'importance particulière qu'on leur attribue, qui ont pris la forme de lois et qui cependant ne constituent 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 dans le domaine du droit administratif, bien qu'il soit coulé dans la forme de la loi.

Si on laisse de côté la théorie d'un publiciste allemand Haenel, qui a publié une étude 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 fonds comme 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 simplement un acte

d'administration. En effet, une loi c'est essentiellement l'établissement d'une règle de droit, c'est la détermination de principes juridiques, dont l'observation s'imposera à tous. 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 a adressé cette demande en lui présentant le projet de budget, à lever les impôts existants, 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, qui peuvent s'imposer à lui en vertu de 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 existantes, des lois déjà en vigueur, auxquelles le budget par lui-même, s'il est réduit à son objet de budget par lui-même, n'ajoute absolument rien.

Ne fait-il pas partie, au contraire de cette catégorie d'actes d'administration pour 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, pour certaines questions d'intérêt local, etc.....

Si on laisse de côté la théorie d'un juriste allemand, Haenel, exposée dans son livre sur "La loi au sens formel et matériel" (Leipzig, 1888), et d'après laquelle tout acte voté par une assemblée parlementaire du fait qu'il devient une injonction générale, serait nécessairement une loi, aussi bien dans le fonds 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, réduit à ses éléments constitutifs essentiels, non pas une loi au sens matériel du mot, mais un acte d'administration. En effet, la loi est une règle de droit permanente, générale, abstraite; or, le budget, s'il se réduit à l'autorisation de percevoir certaines ressources énumérées dans un état et d'effectuer certaines dépenses, dont la liste est également inscrite dans un état, avec fixation du crédit affecté à chacuns d'elles, ne formule aucun précepte juridique, ne contient aucune règle de droit abstraite, générale et permanente. Il n'est pas autre chose que la mise à la disposition du gouvernement des moyens nécessaires à assurer le fonctionnement des services publics, tels que les ont organisés les lois en vigueur: que l'autorisation à lui donnée de percevoir

les impôts, tels qu'ils ont été établis par des lois en vigueur. En d'autres termes, le budget n'introduit aucune règle juridique nouvelle; il permet simplement d'assurer l'exécution des lois existantes. Il ne dépasse donc pas la sphère des actes d'administration.

Un doute peut cependant s'élever dans les pays où existe le principe de l'annualité de l'impôt, en ce qui touche à l'autorisation de percevoir les recettes. Cette autorisation ne participe-t-elle pas de la nature de la loi fiscale ? C'est ce qu'a soutenu Duguit, dans son livre sur "l'Etat, le droit et la loi positive". (t. I, p. 524 et s.). L'après lui l'autorisation annuelle de percevoir les impôts a un caractère législatif, par son contenu, puisque, sans elle, les lois fiscales deviendraient caduques au terme de l'année financière qui vient d'expirer. Il y a, en réalité, 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, cependant, n'a pas recruté d'adhérents et l'on a fait valoir avec raison qu'en réalité, l'autorisation donnée au gouvernement de percevoir l'impôt ne participe plus du caractère de l'actif 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 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 découle de la loi fiscale qui l'a établi 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 que les dépenses voilà exactement la nature de l'acte budgétaire.

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, soit quant aux recettes, soit quant aux dépenses, entraîne

L'autorisation de percevoir les impôts est un acte-condition.

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

ne la nullité de l'acte par lequel les agents de l'Etat ont effectué les dépenses ou recouvré les recettes. Il y aura eu paiement de l'indu entraînant 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 le créancier de l'Etat ne pourra 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 ne devra jamais être perdu de vue; le principe du respect des droits subjectifs, qui oblige l'Etat, même si la 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 sa nature, comme un acte d'administration essentiellement distinct de la loi proprement dite dont il n'a que la forme.

Au surplus, 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 XIVème siècle, le pouvoir législatif appartient au roi, sans aucune contestation et cependant c'est seulement à la fin du XVIème siècle et au cours du XVIIème que le droit d'imposer lui a été reconnu. A la Révolution, la Déclaration des droits de 1789 maintient cette distinction; dans son article 6, elle définit la loi, article 6, 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 législatif les pouvoirs et fonctions qu'elle a soin de distinguer et d'énumérer de la façon suivante :

1°) De proposer et décreter la loi (pouvoir législatif).

2°) et 3°) De fixer les dépenses publiques; d'établir les contributions publiques (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.

Les enseignements de l'histoire corroborent l'opinion que le budget est un acte d'administration distinct de la loi.

Conséquences de la théorie du budget, acte d'administration.

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

Refus du budget.

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 organisés par les lois en vigueur, le refus de budget est quelque chose d'inconcevable. Le parlement, qui a pour mission de veiller au respect 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 paraîtait 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 que c'est lui qui a la charge de l'administration et que le Parlement a pour devoir de lui donner les moyens d'administrer.

Retard dans la discussion du budget.

Une autre conséquence qu'on peut également en déduire c'est que, lorsque le Parlement, pour une raison ou pour une autre, n'arrive pas à voter le budget en temps utile - ici il ne s'agit plus de refus de voter le budget, mais de retard dans la discussion - il appartient au gouvernement, puisque le budget est l'acte d'administration indispensable au fonctionnement des services publics, 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 qui pourra d'ailleurs varier suivant les pays; par exemple en appliquant à partir du premier jour de l'année financière par anticipation le projet de budget que les chambres n'ont pas eu le temps d'adopter, ou bien encore en prorogeant par tacite reconduction le budget, qui a pris fin au dernier jour de l'année expirante, et qui servira pour l'année suivante.

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

En troisième lieu, puisque le budget est simplement destiné à fournir au gouvernement les moyens financiers dont il a besoin pour assurer l'exécution des lois et la marche des services publics, il convient que la discussion du budget ne soit pas détournée de son objet et dérivée dans le domaine législatif. Financer l'administration du pays d'après les lois existantes est une chose, modifier ces lois en est une autre, toute différente.

C'est une méthode vicieuse et désordonnée que de procéder à des réformes par la voie budgétaire, c'est-à-dire de profiter de la discussion de la loi de finances annuelle pour introduire dans l'obligation des services publics ou 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 simplement destiné à pourvoir au fonctionnement des services de l'Etat tels qu'ils ont été établis par des lois antérieures.

La conception du budget, acte d'administration, telle que nous venons de la résumer, a eu le grand avantage pratique de fournir un point de résistance contre les errements suivis en certains pays, notamment en France, où la discussion du budget sert de prétexte pour remettre en question toute l'organisation des services publics et où la loi de finances sert de véhicule à des dispositions souvent complètement étrangères aux finances.

Cependant, il convient de limiter la portée de cette notion du budget, acte administratif, si l'on ne veut pas la faire tomber dans une exagération évidente.

En effet, tout d'abord, il ne faut pas négliger ce fait que le vote du budget n'est pas seulement, dans les pays à régime parlementaire, un acte financier - (et la théorie du budget, acte d'administration se place d'une façon trop exclusive à ce point de vue) - ; il est aussi un acte politique, sur lequel s'exerce le contrôle des assemblées parlementaires sur l'exécutif; il y a là 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. Dans ceux-ci, le refus de budget n'implique nullement, ce qui serait, en effet, déraisonnable et ce qu'on ne peut même concevoir, la volonté des chambres de paralyser la vie nationale, en suspendre à partir du premier jour de l'année financière, l'exécution de toutes dépenses et le recouvrement de toutes recettes. Le refus de budget, la plupart du temps, est un acte beaucoup plus politique que financier, en vertu duquel le Parlement refuse à un certain Gouvernement, qui n'a pas sa confiance, les moyens de gouverner pour l'obliger à céder la place à un autre.

De même encore, la question de savoir s'il convient que le gouvernement puisse, faute de vote du

Limitation de
la portée de
la conception
du budget, acte
d'administra-
tion.

parlement en temps utile, passer outre, recouvrer les impôts et effectuer les dépenses avant d'en avoir reçu l'autorisation, soit en se couvrant simplement d'une 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 aux éléments schématiques auxquels nous l'avons ramené, n'existe en fait nulle part. En effet, la complexité des systèmes fiscaux actuels est telle et, d'une façon plus générale, l'organisation financière moderne, à ce point 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 proprement budgétaires, qui n'ont pas le caractère législatif, se greffent toujours dans la loi de finances des dispositions financières à caractère nettement législatif, puisqu'elles modifient des règles d'impôt ou d'organisation financière.

Or, si 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 et qui règlent des questions de droit administratif, voire de droit commercial ou de droit civil, aucune objection ne saurait être valablement formulée contre l'insertion dans les lois 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 schématique, est un acte d'administration, dans la réalité la loi de budget, en plus des dispositions purement budgétaires, renferme presque toujours des règles nouvelles intéressant l'impôt ou les finances publiques, qu'il est normal d'y introduire et qui sont bien des dispositions législatives par nature.

On ne voit guère, du reste, 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. L'histoire des finances contemporaines n'en relève qu'une application concrète, qui est signalée dans le Traité de droit constitutionnel d'Esmein (8^e Edition, T. II, p. 458). En 1893, la chambre italienne avait rejeté le budget du ministère de la justice; or, l'article 56 de la constitution italienne défend de représenter dans la même session un projet de loi qui a été repoussé; c'était là une

disposition fort gênante, parce que, si on l'avait appliquée au pied de la lettre, les crédits du ministère de la Justice n'auraient pu être votés. Pour lever la difficulté, on a fait intervenir cet argument, que le texte de l'article 56 de la constitution ne pouvait s'appliquer qu'aux lois proprement dites et non à la loi de budget, qui n'est loi que dans la forme et non dans le fond. Il est vrai qu'à défaut de cet argument, on en aurait certainement trouvé un autre.

Pratiquement, la théorie du budget acte d'autorisation ne peut, en somme, être utilisée que pour détourner certains abus pour discipliner les méthodes de travail parlementaire et combattre les empiétements des Chambres sur les attributions de l'Exécutif, mais sans qu'on puisse la sanctionner par des règles efficaces.

LES ORIGINES DU DROIT BUDGETAIRE.

Il faut voir maintenant de quelle façon s'est constitué le droit budgétaire des peuples modernes, c'est-à-dire comment a été reconnu aux représentants de la nation le droit d'autoriser périodiquement les recettes et les dépenses de l'Etat.

Ce droit comporte trois éléments : le consentement aux recettes, le consentement aux dépenses, le renouvellement de ce double consentement à des intervalles périodiques rapprochés.

Tout d'abord comment a été consacré 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 début du Moyen Age, on constate que le droit pour ceux qui paient l'impôt, de le consentir est une des règles essentielles du droit public de l'époque. C'est cette règle qui, après une longue éclipse sera finalement consacrée d'une façon définitive en Angleterre en 1688 et en France en 1789.

A l'origine, en effet, 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; en qualité de seigneur justicier, il recueille les profits du service de la justice : amendes et confiscations.

Lorsqu'elles seront devenues insuffisantes par suite de l'augmentation des dépenses publiques, se posera alors la question de l'impôt, et le principe commun au droit germanique et au droit anglo-saxon

Les origines du droit de consentir l'impôt.

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

s'affirmera que le prince ne peut obtenir, en dehors des quatre cas, les ressources supplémentaires dont il a besoin pour compléter ses revenus domaniaux que du consentement de ses peuples.

L'aide, sous l'ancienne monarchie.

L'impôt est dans le droit germanique un don (Gabe); il est suivant l'expression anglaise ou française "une aide" c'est-à-dire quelque chose de consenti, de concédé, que le roi ne peut lever de sa propre autorité. 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 ainsi que le mot "aide", sous l'ancienne monarchie est devenu synonyme de taxe ou d'impôt. L'aide devra être demandée aux seigneurs laïcs ou ecclésiastiques ainsi qu'aux communes, qui ont obtenu des franchises.

Pratiquement, en France, le roi s'adresse aux Etats généraux. L'impôt apparaît au Moyen-Age comme une ressource extraordinaire, à laquelle il n'est fait appel que dans des circonstances anormales.

e principe de l'impôt consenti, en Angleterre.

Le principe de l'impôt consenti est proclamé d'une façon très nette dans la Grande Charte de 1215 imposée à Jean-sans-Terre par les Barons; "aucun tribut ne peut être levé sans le consentement des peuples".

En France, ce principe n'est pas contesté par la monarchie, au XIVème et au XVème siècles. Entre 1421 et 1433, les Etats généraux de la langue d'Oc et de la langue d'Oil sont réunis presque tous les ans pour voter des subsides; sans que leurs droits soient mis en discussion. De même, le roi d'Angleterre, après quelques vélléités de résistance, promet qu'aucune infraction ne sera plus apportée à la règle fondamentale qui exige l'assentiment des communes pour lever des subsides.

e roi héritier des Empereurs le droit de lever des impôts de sa propre autorité.

C'est seulement à partir du XVIème siècle que cette règle tombe en désuétude et qu'en Angleterre comme en France, le roi commence à lever des impôts de sa propre autorité. En France, les juristes développent la théorie du Roi de France héritier des empereurs, auxquels appartenait le droit d'imposer et s'en servent pour contester aux Etats toute autorité en matière fiscale. Ils restaurent l'idée romaine de l'imperium, de la souveraineté, dont le droit d'imposer est un des attributs et qui réside dans la personne du prince. Les Etats Généraux d'Orléans et de Tours, en 1435 et en 1439, avaient déjà autorisé les aides sur les denrées et les tailles à titre permanent. Sous Louis XI, les Etats de Tours de 1468, en alléguant la difficulté de nouvelles convocations, donnent au roi un véritable blanc-seing, en l'autorisant à lever les taxes et impôts qu'il jugera nécessaire. A la mort de Louis XI, les Etats Généraux de 1484, ont beau

déclarer dans un dernier effort de résistance, qu'ils ne consentiront de nouvelles taxes que pour deux ans et qu'ils devront être convoqués de nouveau, s'il était nécessaire de prolonger ce délai. En fait, après 1484, le roi ne convoque plus jamais les Etats Généraux dans un but financier et il est admis que leurs pouvoirs financiers ont complètement disparu.

En Angleterre, dès le XVI^e siècle, la monarchie des Tudor porte, à différentes reprises, atteinte au droit traditionnel des communés. Cependant c'est seulement avec la monarchie des Stuart que le conflit deviendra aigu, Jacques Ier invoquant le principe que la monarchie est de droit divin, que, par conséquent, le roi est au-dessus de la nation et n'a pas de comptes à lui rendre. Ce conflit est illustre sous le règne de Charles Ier par une série d'éisodes fameux, dont le dénouement est tragique.

Le Conflit de
Charles Ier avec
les Communes d'
Angleterre.

Charles Ier convoque les communes en 1625 et en 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 d'ailleurs contient implicitement la reconnaissance du droit des communes à consentir l'impôt, un emprunt n'est pas la même chose qu'un impôt et, quand il s'agit d'emprunt, les droits du roi ne sont pas discutables. La situation financière ne s'étant pas améliorée, le roi est obligé de réunir de nouveau les communes à deux reprises, en 1628 et en 1629. C'est en 1628 qu'elles votent la fameuse "pétition des droits", qui confirme et qui 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 impôts et qu'un emprunt forcé ne peut, pas plus qu'un impôt, être décrété par le monarque, n'étant en réalité, qu'un impôt déguisé. Voyant qu'il ne peut pas avoir raison de la résistance du Parlement, Charles Ier renvoie les communes en 1629 et, de sa propre autorité, établit une série d'impôts divers, sous forme de monopoles fiscaux, et de taxes de consommation. Il lève notamment, 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 vingt shillings pour le ship money, refusa de s'acquitter, il porta l'affaire devant l'Echiquier où il fut condamné; mais sa cause passionna l'Angleterre. Contraint de capituler momentanément, Charles Ier rappelait le Parlement en 1640, mais la lutte se poursuit entre les deux pouvoirs. En 1642, Charles Ier est obligé de quitter Londres. Il meurt sur l'échafaud en 1649.

Ce revenu à l'origine, un temps, fut suffisant

pour couvrir les dépenses de la couronne pour les-
quelles aucune distinction n'était faite, du reste,
entre les dépenses publiques et les dépenses privées.
D'ailleurs, les rois s'étaient attachés à étendre aus-
si largement que possible leur domaine. C'est ainsi
que Guillaume le Conquérant, dans sa grande distri-
bution de terres, se réservera la propriété de 1422
fiefs, qui lui payaient une rente en blé, en argent,
en bestiaux et autres productions du sol.

En France, sous les premiers Capétiens, le produit
du domaine a fourni, pendant longtemps, à lui seul,
les revenus ordinaires de l'Etat. On voit les comptes
de l'époque arrêtés à la Chandeleur, à l'Ascension,
à la Toussaint, c'est-à-dire aux termes habituels
des fermages ou des paiements des droits seigneuriaux.
Le budget français des recettes a été, dans les pre-
miers temps de la monarchie, alimenté essentiellement
par les paiements en espèces ou en nature des fermages
du domaine propre, par les coupes des forêts royales,
par les redevances levées sur le domaine éminent,
c'est-à-dire les tailles, les rentes féodales, etc...

Ce n'est que dans quatre cas bien déterminés, où
le prince est entraîné à des dépenses exceptionnelles,
que le prince a le droit d'exiger de ses vassaux une
contribution pécuniaire : quand il marie sa fille,
quand il arme son fils chevalier, quand il est fait
prisonnier pour payer sa rançon, quand il s'équipe
pour la croisade. C'est ce qu'on appelle l'aide aux
quatre cas.

Mais, en dehors de ces cas extraordinaires, le
prince ne dispose que des ressources de son domaine.

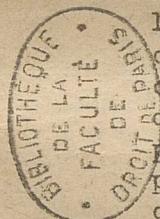
Le retour des Stuarts, après la dictature de Crom-
well, ramena les mêmes difficultés, qui hâtèrent
le succès de la Révolution de 1688.

En 1688, les communes proclament dans le bill
des droits qu'il est illégale toute levée d'argent
par la couronne ou pour son usage, sous prétexte de pré-
rogative pour un temps autre ou d'une autre manière
que ne l'a accordé le parlement".

Le principe du vote des recettes est ainsi consa-
cré : on distingue encore à ce moment là d'ailleurs,
certaines recettes, qui sont accordées au prince, soit
à titre permanent, soit pour la durée de son règne,
et qui feront partie de ce que l'on appellera le
"fonds consolidé", et d'autres recettes, qui sont
soumises annuellement au vote du Parlement.

Demeurent encore en dehors des recettes conser-
vées les revenus propres du roi. Ces revenus propres
passeront progressivement sous le contrôle du parlement.
Il en sera ainsi, au cours du XVIII^e siècle et

principe de
te des re-
ttes par les
présentants
la nation.
Angleterre.



dans la première moitié du XIX^e siècle, des revenus de la poste, de certains droits de licence, des droits de succession et des revenus des terres de la couronne, recettes qui étaient considérées jusque-là comme ayant un caractère patrimonial, par suite duquel le roi pouvait en disposer librement comme lui appartenant en propre. Toutes ces recettes successivement sont rattachées au budget et passent sous le contrôle du parlement anglais.

En France.

En France, après l'abdication des Etats Généraux au cours du XVI^e siècle, et malgré l'opposition des Parlements, qui profitèrent d'une simple analogie d'appellation pour se poser en émules du Parlement d'Angleterre, le principe définitivement consacré au XVII^e et au XVIII^e siècle, est que le droit d'imposer est un attribut de la puissance royale. Les impôts, sous Louis XIV et ses successeurs sont établis directement par le roi, sans consultation des représentants des contribuables.

En 1789, les protestations sont unanimes contre ce système; tous les cahiers des bailliages et des séchaussées s'accordent pour réclamer le droit pour les représentants de la nation de voter l'impôt. C'est ce principe qui est proclamé par le décret du 17 juin 1789, lequel déclare que sont illégales comme n'ayant pas été consenties par la nation toutes les contributions et impôts levés jusque-là, en autorise provisoirement la perception jusqu'à la première séparation de l'assemblée : "passé lequel jour, l'Assemblée nationale entend et décrète que toute levée d'impôts et contributions de toute nature qui n'auraient pas été nommément, formellement et librement accordés par l'Assemblée cessera entièrement dans toutes les provinces du royaume, quelle que soit la forme de leur administration".

C'est donc au pouvoir législatif qu'appartient le vote de l'impôt; l'Article 48 de la Charte de 1814 rappellera cette règle, en spécifiant qu'un impôt ne peut être établi, ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi.

La règle de l'autorisation de l'impôt par les représentants du pays n'a subi, depuis le moment où le décret du 17 juin 1789 l'a posée pour la première fois, que de très rares infractions. On peut relever le cas de l'impôt du sel, établi sous le Premier Empire, non pas par une loi, mais par deux décrets du 16 et du 27 mars 1806, que d'ailleurs une loi vint confirmer dès le 24 avril de la même année. C'est également un simple décret impérial, le décret du 29 décembre 1810, qui a institué le monopole des tabacs.

Les infractions au principe de l'autorisation de la levée de l'impôt par les représentants du pays.

L'Empereur, par le décret du 11 Novembre 1813 établit, de sa propre autorité, 30 centimes additionnels au principal des contributions foncière, mobilière et des portes et fenêtres, ainsi que 2 centimes additionnels sur le sel, et 1 décime sur toutes les taxes indirectes ou d'octroi.

Un décret du 9 Janvier 1814 doubla, d'autre part, pour équilibrer le budget de 1814, la contribution mobilière et celle des portes et fenêtres et porta à 50 le nombre des centimes additionnels à l'impôt foncier.

Ces dérogations au principe de l'affirmation encore récente du consentement de la nation à l'impôt parurent d'ailleurs tellement graves aux contemporains que, pour motiver, entre autres considérants la déchéance de l'Empereur, le Sénat s'appuya sur ces dispositions de 1813 et de 1814 par lesquelles l'Empereur avait crée des impôts sans en demander l'autorisation du parlement.

Enfin, le Gouvernement provisoire de 1848 décréta également le 26 mars 1848, sans attendre la réunion de l'Assemblée constituante, l'impôt des 45 centimes additionnels à la contribution foncière. L'opposition reprocha amèrement au ministre des finances, Garnier-Pagès, auteur de cette mesure, qu'excusait pourtant la situation critique de la trésorerie, cette violation des principes du droit moderne. Enfin le prince-président, en 1852, commit une infraction du même genre en établissant seul le budget de l'exercice de 1852, c'est-à-dire en recouvrant de sa propre autorité des recettes qui auraient dû être consenties par les représentants du pays. Ce sont là à peu près les seules infractions que l'on peut relever en France au principe du vote du budget des recettes par les membres des assemblées parlementaires.

Le droit budgétaire comporte, en second lieu, le vote des dépenses. A cet égard, on ne rencontre dans l'ancien Droit aucun principe qui corresponde à celui en vertu duquel toute contribution aux dépenses publiques a un caractère volontaire et doit être librement consentie par ceux qui la fournissent. C'est simplement parce que, en Angleterre, les Communes, appelées à consentir des subsides, étaient naturellement sorties à rechercher si la couronne en avait réellement besoin et, par conséquent, à quels emplois elle les destinait, qu'elles furent amenées en même temps qu'à consentir l'impôt à l'"approprier", pour employer l'expression anglaise, c'est-à-dire à indiquer les dépenses auxquelles elles entendaient qu'il fut affecté.

Le droit de fixer les dépenses. En Angleterre.

Cependant les efforts des Communes sur ce point furent beaucoup moins méthodiques qu'en ce qui concerne les contrôles des recettes. A certains moments, les députés s'insurgent contre des demandes de subsides qu'ils trouvent abusives; ainsi, en 1386, 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 et de remédier à tous les abus constatés. Cette décision n'est d'ailleurs pas suivie d'effet, parce que les membres de la commission, qui ont été désignés par les Communes, sont en fait dans la main du roi. Dans d'autres occasions le parlement, sollicité d'accorder une aide financière, ne l'octroie qu'en procédant à une "appropriation", c'est-à-dire en spécifiant d'une manière précise à quelles dépenses ces ressources devront être consacrées et en interdisant de les détourner de cet usage. Mais, ce n'est guère 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.

Le principe du vote périodique du budget.

La Révolution de 1688 confirmera ce principe et même temps qu'elle introduira aussi le principe du vote périodique du budget, en édictant que les dépenses militaires devront être votées tous les ans; les dépenses de la "liste civile", comprenant outre les dépenses de la maison royale, celles des services civils administratifs devant être autorisées et imputées sur une dotation spéciale pour la durée du règne. A partir de 1780, la liste des dépenses soumises au vote annuel augmente d'ailleurs de plus en plus; la liste civile se trouve réduite exclusivement aux dépenses de la maison royale, tandis que les dépenses civiles administratives sont rattachées au budget de l'Etat. 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 faisant l'objet d'un vote annuel, les autres étant autorisées à titre permanent, c'est-à-dire aussi longtemps qu'une disposition nouvelle n'interviendra pas pour les réduire ou pour les supprimer; parmi ces dépenses autorisées à titre permanent figurent les dépenses dont la nécessité n'est pas contestable, comme par exemple le service de la dette publique, les retraites des anciens fonctionnaires, etc...

En France.

En France, l'origine du droit des Assemblées de fixer les dépenses comme elles fixent les recettes est la même qu'en Angleterre. A différentes reprises, les Etats Généraux, au moment où ils accordent des subsides, indiquent leur volonté d'en sur-

ler l'emploi. C'est ainsi que les Etats Généraux de 1355, sous l'influence d'Etienne Marcel, obtiennent du roi que leurs délégués contrôleront l'utilisation des subsides qu'ils ont accordés et s'assureront qu'ils sont exclusivement affectés aux dépenses de la guerre. Puis, dès la paix de Brétigny, une ordonnance du 5 Décembre 1360 rend au roi toute liberté dans l'affectation des ressources dont il dispose, et à part quelques tentatives peu nombreuses et assez timides dans le courant du XVI^e siècle, les Etats Généraux n'insistent plus pour contrôler les dépenses publiques.

En 1789, les cahiers, qui sont catégoriques en ce qui concerne l'affirmation du droit des représentants des contribuables de voter les impôts sont, au contraire, hésitants et incertains sur le point de savoir s'il doit en être de même pour les dépenses.

Certains recommandent l'examen des dépenses par l'assemblée et l'affectation d'un budget des dépenses à chaque département ministériel; d'autres se bornent à des recommandations vagues en demandant que les ministres soient comptables devant la nation de leur administration (cahiers de la noblesse de Mirecourt) ou bien encore que tous les ministres soient comptables et responsables des deniers qu'ils emploient chacun pour son département (cahier du clergé de Montreuil-sur-Mer). D'autres enfin s'en remettent à la discrétion du roi en ce qui concerne l'emploi des recettes autorisées.

Ces hésitations se retrouveront pendant toute la période révolutionnaire. Sans doute, la Déclaration des droits proclame qu'il appartient aux représentants du peuple de voter les contributions publiques et d'en suivre l'emploi, ce qui implique qu'ils devront aussi avoir le contrôle des dépenses, mais elle n'indique pas de quelle façon ce contrôle devra être assuré. La Constitution de 1791, de même que la loi du 13 Juin 1791 sur l'organisation du Corps Légitif spécifient bien que le Corps Légitif devra "fixer les dépenses de l'administration" (art. 93), mais cette expression, qui n'est d'ailleurs pas très précise, ne se retrouve même plus dans la constitution de l'an III, ni dans celle de l'an VIII, où il est fait simplement allusion à des "comptes publics", qui devront être annuellement soumis aux assemblées, ainsi qu'à l'administration du trésor, dont devra être spécialement chargé un des ministres. C'est qu'en effet il existe à ces moments-là un flottement visible dans les esprits sur le point de savoir en quoi consiste exactement le contrôle des dépenses. Ce contrôle est assuré aujourd'hui de deux

Le contrôle des dépenses pendant la période révolutionnaire.

façons; d'abord par le moyen de l'autorisation préalable. Les Ministres ne peuvent effectuer aucune dépense autre que celles qui ont fait l'objet d'ouverture de crédits dans la loi de finances, ni pour un montant supérieur au chiffre du crédit alloué pour chaque chapitre de dépense. Ensuite, par le contrôle de l'exécution du budget dont l'objet est de permettre au Parlement de vérifier si le gouvernement s'est maintenu dans les limites des autorisations qui lui ont été données et si les opérations budgétaires ont été régulières. Ces deux procédés se complètent. Or, sous la Révolution, les Assemblées hésitent entre l'un et l'autre. Finalement, on perd de vue l'idée d'une fixation préalable des dépenses, pour se préoccuper à peu près exclusivement du contrôle des dépenses une fois faites en vue de prévenir les malversations. C'est ainsi que l'assemblée constituant s'attribuera le contrôle des caisses publiques, confié à un comité de trésorerie qui est sous ses ordres directs; elle se réservera de même la vérification des comptes, effectuée par un bureau de comptabilité, également à ses ordres. Mais le vote des dépenses ne la préoccupe guère. Aussi bien, il n'y pas à ce moment-là de procédure budgétaire régulière. On vit au jour le jour. Ainsi, l'Assemblée arrêtera "l'aperçu des recettes et des dépenses à faire au Trésor royal pendant les mois d'Avril et de Mai 1793". C'est qu'en effet le problème de l'équilibre du budget est résolu par les émissions massives d'assignats.

La question du droit des assemblées de voter les dépenses sous la Révolution.

Il faut aller jusqu'à la Restauration pour voir se poser de nouveau la question du droit des assemblées de voter les dépenses comme elles votent le budget. A vrai dire la Charte de 1814 conserve sur ce point un silence complet; elle ne parle que des impôts; "aucun impôt ne pourra être établi, ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi" (art. 48). Aussi le vote des dépenses va-t-il donner lieu devant les Chambres à une discussion assez curieuse qui mettra en présence deux thèses entièrement opposées.

La thèse parlementaire est exposée par le ministre des finances d'alors, le baron Louis, dans son discours du 22 Juillet 1814 aux députés. "En vous occupant du budget, de l'Etat, votre fonction première est de reconnaître l'étendue de ses besoins et d'en fixer la somme. Votre attention se portera ensuite sur la détermination et la fixation des moyens qui devront être établis ou employés pour y faire face. Pour procéder suivant l'ordre de vos délibérations, nous allons vous présenter d'abord l'évaluation la plus exacte possible de nos besoins. Nous

aurons ensuite l'honneur de vous offrir l'aperçu des voies et moyens propres pour les balancer".

Ainsi, d'après le Baron Louis, les Chambres doivent être saisies de l'aperçu des dépenses à faire aussi bien que de l'aperçu des recettes nécessaires pour couvrir ces dépenses. La fixation des dépenses se présente même logiquement comme l'opération préalable à la fixation des recettes nécessaires, dont le montant dépendra naturellement du chiffre des dépenses autorisées.

C'est à cette thèse que le comte Garnier opposera une objection d'ordre constitutionnel devant la Chambre des pairs, le 27 Avril 1816, à l'occasion de la discussion du budget de 1816. Le comte Garnier était rapporteur de la commission spéciale de sept membres, qui était chargée d'étudier le projet. Voici en quels termes il s'exprime : "Ici se présente dès l'abord une question de la plus haute importance et qui tient aux principes fondamentaux de la monarchie, question absolument neuve pour la Chambre des pairs, à laquelle elle ne s'est point encore présentée jusqu'à ce moment".

Qui est compétent pour fixer le montant des dépenses publiques ? Ce sont évidemment les ministres, qui ne manquent pas de pratiquer le maximum d'économies dans leur département et qui sont les meilleurs juges des dépenses à engager. "Le pilote chargé de conduire un bâtiment est le seul juge compétent de la position et de l'étendue qu'il doit donner à ses voiles....."

La Chambre des Députés, en 1815, n'a pas été de cet avis et elle prescrit des économies importantes. C'est là une erreur et un abus de pouvoir, dit le comte Garnier. En effet, si l'impôt doit être consenti par la Chambre, s'ensuit-il qu'elle ait le droit d'examiner, de contrôler, l'emploi des deniers publics ? Nullement, "et l'opinion contraire à la nôtre nous paraît une des erreurs les plus funestes qui puissent s'introduire dans la marche de notre constitution". D'abord, un tel système est incompatible avec l'idée de monarchie; le roi ne saurait rendre de comptes. Quiconque oserait demander compte de l'emploi des deniers publics pourrait aussi bien demander compte au roi de l'emploi de ses armées, de sa marine, de sa police, de ses négociations secrètes avec l'étranger. "Le monarque qui compterait de l'emploi des deniers publics cesserait d'être un monarque; il ne serait plus qu'un administrateur comptable de sa gestion, comme le chef de la République".

Autre objection également d'ordre constitutionnel

et qui, même sous un régime différent de celui de la Charte de 1814, conserve son intérêt; c'est qu'"au roi seul, dit l'article 13 de la Charte, appartient le pouvoir exécutif". Or, la libre administration des finances est la condition première de toute puissance exécutive. Il est impossible de gouverner, d'administrer, si l'on n'a pas la faculté d'affecter les ressources dont on dispose au mieux des besoins des services publics. Et Garnier ajoute accessoirement cette justification historique : Le peuple a toujours consenti l'impôt, la nécessité de ce consentement a toujours été expressément reconnue par le monarque, mais le peuple n'a jamais eu le droit d'examiner et d'agréer les dépenses. "Le roi contrôlé, et sait faire une justice sévère des ministres infidèles et prévaricateurs" mais il serait hors d'état, s'il n'était pas maître de l'emploi des recettes. D'ailleurs, conclut Garnier, l'administration des finances, l'emploi des deniers publics, exige certaines qualités de précision, de continuité dans les vues, de stabilité qui n'appartiennent pas aux Assemblées parlementaires. Au surplus, le contrôle des Chambres sur les dépenses publiques est impraticable, parce que les deux Chambres n'arriveront jamais à se mettre d'accord sur tous les détails de cette partie du budget.

La Chambre des députés n'accepta pas la doctrine exposée devant les Pairs par le comte Garnier; elle prétendit apprécier la légitimité des dépenses proposées par le gouvernement, et pour le budget de 1818 nomma deux rapporteurs, M. Roy, pour le budget des recettes et le comte Beugnot pour le budget des dépenses. Au cours de la discussion de ce budget M. Roy, rapporteur, confirma dans les termes suivants la doctrine libérale : Le droit de voter les dépenses est un corollaire nécessaire, indispensable, du droit de voter l'impôt. "Le droit de voter librement l'impôt est sans contredit la plus importante de vos attributions, mais quelle est l'étendue de ce droit, dans quelles limites doit-il être restreint ? N'auriez-vous que le droit de voter ou de refuser l'impôt sans avoir celui de vérifier, de fixer les dépenses et de surveiller l'emploi des deniers publics ? Roy ajoute : "Les impôts et les subsides ne sont éblis que pour les besoins de l'Etat et pour ses nécessités indispensables. La conséquence immédiate de ce principe, c'est que celui qui a le droit de voter l'impôt a nécessairement le droit d'examiner si cet impôt est demandé pour les nécessités de l'Etat, de vérifier ces nécessités....., de surveiller l'emploi des fonds et de s'assurer s'ils n'ont pas été dis-

traits de la destination pour laquelle seulement ils ont été accordés". Il concluait en annonçant que la commission a été d'avis unanime que l'examen des besoins publics des dépenses était son premier devoir et la tâche préalable à laquelle elle ne devait pas se soustraire ajoutant qu'il n'aurait même pas eu l'idée de soulever la question si elle n'avait déjà été posée devant la Chambre des pairs "dans un rapport dont il nous a paru important de combattre la doctrine".


En fait, la loi du 25 Mars 1817, qui est la loi du budget de 1817, consacra indirectement le droit pour les assemblées de voter les dépenses en fixant dans son article 151 la façon dont il serait procédé à ce vote : "les dépenses ne pourront excéder le crédit en masse ouvert à chacun des ministres pour son département", c'est-à-dire que les dépenses seront votées en autant de tranches distinctes qu'il y a de ministères différents : en décidant que les dépenses seront votées ministère par ministère, la loi tranche implicitement la question, quant au droit pour les assemblées parlementaires de voter les dépenses.

Ce qu'il y a d'assez piquant, c'est qu'en 1820, on entendra de nouveau à la Tribune M. Roy, à propos du vote des dépenses. A cette date, il n'est plus rapporteur du budget, il est ministre des Finances et à ce moment, semblant converti à la thèse qu'il avait combattue, il soutient que le droit de fixer les dépenses est exclusivement de la compétence du pouvoir exécutif et non de celle des Assemblées. M. Stourm, dans son livre célèbre sur le Budget a souligné cette volte-face avec une ironie peut-être un peu sévère; en réalité, à y regarder de près, M. Roy n'était pas tellement infidèle à sa doctrine. Ce qu'il attaque alors, en effet, ce n'est pas le droit pour les Chambres de sanctionner par un vote d'autorisation le programme de dépenses qui leur est soumis par le Gouvernement que leur droit de voter de leur propre initiative des augmentations de dépenses. C'est là une question entièrement différente et qui est encore d'actualité puisque le droit pour le parlement de voter les dépenses n'étant, depuis longtemps, plus contesté, au contraire, l'initiative parlementaire en matière de dépenses est un sujet d'ardentes controverses.

Quoi qu'il en soit, le décret sur la comptabilité publique du 31 Mai 1862, consacre dans son article 30 de ce décret la règle, que "les recettes et les dépenses publiques à effectuer pour le service de chaque exercice sont autorisées par les lois annuel-

Le renouvellement périodique de l'autorisation des dépenses.

La constitution du droit budgétaire aux Etats-Unis.

les de finances". Il est à remarquer qu'à l'inverse de la plupart des articles du décret, qui se réfèrent à un texte antérieur, l'article 30 n'est annoté d'aucune référence; effectivement il n'y a dans la législation antérieure aucun texte qui ait établi d'une façon formelle le droit pour les assemblées de voter les dépenses.

Quant au dernier élément du droit budgétaire, savoir le caractère temporaire de l'autorisation et la nécessité d'en obtenir le renouvellement périodique la question fut tranchée d'une façon définitive également par la Restauration, qui a posé le principe de la loi de finance annuelle. Des efforts avaient bien été tentés sous la Révolution en vue de la production de tableaux de prévision limités à une courte période. Les circonstances n'avaient pas permis d'organiser cette périodicité, qui fut installée d'une façon régulière et définitive sous la Restauration.

Il reste, pour compléter cette esquisse, à dire quelques mots des origines du droit budgétaire aux Etats-Unis. Pendant longtemps, l'Angleterre avait appliqué, dans sa colonie, des taxes protectrices, dont l'objet était, suivant l'expression dont on se servait alors, de "régler le commerce". Ces taxes, considérées comme ayant un caractère plutôt économique que fiscal, n'avaient jamais soulevé de contestations. Jusqu'en 1767, par contre, le gouvernement anglais s'était abstenu de réclamer à ses colons d'Amérique des impôts proprement dits; c'est seulement en 1765 que, poussé par ses besoins financiers, il créa un droit de timbre qui devait être recouvré par des fonctionnaires américains, mais dont le produit devait tomber en partie dans les caisses du trésor britannique. Cette prétention souleva une émotion très vive; après que l'assemblée de l'Etat de Virginie eut entendu des protestations solennelles, se réunit à New-York, en 1765, un congrès dont les membres furent unanimes à rappeler qu'il ne peut y avoir d'impôts payés à la couronne, qui ne doivent être librement consentis par ceux qui les payent. Devant ces résistances le droit de timbre fut annulé dès l'année suivante. En 1767, le gouvernement anglais sentant qu'il avait fait fausse route, renonça à appliquer des impôts proprement dits pour revenir au système de ces droits destinés à "régler le commerce" qui, dans le passé, n'avaient soulevé aucune objection. Il institua des droits sur le verre à vitre, les papiers à couleurs et le thé.

Cette fois les esprits étaient tellement surentêtés par le souvenir des mesures impopulaires prises deux ans auparavant, que les nouvelles taxes dont

principe n'aurait pas été discuté dans le passé, ameuterent l'opinion (1).

Le gouvernement anglais dut encore battre en retraite; il supprima en 1770 trois des droits qu'il avait institués, mais, ne voulant pas s'avouer complètement vaincu, maintint les droits sur le thé; d'où l'insurrection de Boston en 1773, qui fut le prélude de la guerre de l'indépendance. Dès 1778, un acte de Georges III connu sous le nom de "Taxation of Colonies Act 1778", avait posé en principe que le gouvernement anglais n'édicterait pas d'impôts applicables aux colonies, les colonies étant seules compétentes pour instituer les impôts qu'elles paient. L'acte de 1778 intervenait trop tard pour éviter la perte de l'Amérique; il a du moins posé le principe qui sert toujours de base aux relations financières entre la métropole et les Dominions.

L'évolution du droit budgétaire s'est faite peu près partout dans le même sens.

Si l'on étendait cette enquête encore à d'autres pays on verrait que, presque partout, le droit budgétaire des peuples modernes s'est constitué d'une façon analogue et que l'évolution si elle n'a pas été toujours également loin, s'est, du moins produite toujours dans le même sens jusqu'à l'époque contemporaine. Ainsi, en Allemagne au XVIII^e siècle, il est couramment admis que les princes allemands ne peuvent lever l'impôt que du consentement des "Etats" (Landstände), qui représentent la communauté des habitants. Ce principe consacré au profit des Landtage, par les premières constitutions du début du XIX^e siècle se retrouve dans la constitution prussienne de 1850. La règle du vote du budget par les Assemblées est reprise dans la constitution impériale de 1871, dont l'article 60 porte que le budget de l'Empire sera fixé par une loi et dont l'article 82 dispose qu'il sera présenté, en premier lieu, au Bundesrath pour être ensuite transmis au Reichstag.

D'ailleurs, si l'on étudie le fonctionnement du droit budgétaire en Allemagne, on constate que ce droit s'y affirme d'une façon beaucoup moins nette qu'en Angleterre ou en France notamment. Dans la constitution de 1871, le gouvernement impérial n'est pas responsable devant le Parlement; celui-ci n'a pas le

(1) Il est vrai que l'Acte de 1767 heurtait également l'opinion des colons en réservant à la couronne pour l'organisation de la justice certains droits sur des objets qui avaient jusque là dépendu du vote de l'Assemblée Générale des Colonies.

Le droit d'imposer est un attribut de la souveraineté.

droit de réduire les sources de revenus dont disposait l'Empire; enfin, en vertu d'une conception que l'on a retracée précédemment, il n'est pas admis davantage que le Parlement puisse refuser le budget, le budget étant un acte d'administration indispensable pour assurer le financement de la vie politique, que le parlement n'a pas le droit de paralyser.

Les développements qui précèdent conduisent, en somme, à cette constatation que l'acte budgétaire a un caractère essentiellement politique et que l'évolution du droit budgétaire est liée aux progrès du principe démocratique de la souveraineté nationale, le régime démocratique étant, du reste, conciliable aussi bien avec la forme monarchique qu'avec la forme républicaine. Ainsi en Angleterre le roi est l'organe ou le représentant de la souveraineté populaire; le régime anglais est un régime de démocratie. C'est avec raison que M. Stourm dans son livre sur budget, insiste sur ce point qu'il ne faut pas rattacher le droit budgétaire à l'idée primesautière que c'est à celui qui paye l'impôt qu'il appartient de consentir, mais au principe que le droit d'imposer un attribut de la souveraineté. Si le droit d'imposer et de voter le budget appartient aux représentants du peuple, ce n'est pas parce que c'est le peuple qui paie l'impôt, c'est parce que c'est le peuple qui est investi de la souveraineté.

Quoi qu'il en soit, le Droit budgétaire tel qu'il nous l'avons analysé, a été justement considéré comme la pierre angulaire du régime démocratique, puisque c'est à l'occasion du consentement de l'impôt, et de la votation des recettes et des dépenses publiques, que le Parlement, représentant de la nation, pourra exercer son contrôle sur le pouvoir exécutif.

Lié au principe démocratique, il était conçu jusqu'à ces derniers temps, comme le terme normal de l'évolution constitutionnelle des peuples. Les pays où ce droit n'existe pas, comme la Russie des Tsars ou bien où il était limité par des restrictions plus ou moins importantes comme l'Empire d'Allemagne, passaient pour des pays qui n'avaient pas encore achevé leur évolution. Le droit budgétaire apparaît ainsi tel que nous l'avons défini jusqu'à présente, comme un dogme politique. Mais les dogmes sont susceptibles d'être atteints par le déclin de l'ensemble de croyances dont ils font partie; de fait, à l'heure actuelle, nous voyons le droit budgétaire, au sens que nous lui avons donné, répudié dans un certain nombre de pays, qui, nettement hostiles au principe de la souveraineté nationale, vivent sous un régime dictatorial; par exemple en Allemagne, en Italie ou dans

la Russie soviétique.

Les dogmes, d'autre part, peuvent comporter des interprétations divergentes. De fait, l'exercice du droit budgétaire est compris très différemment en Angleterre et en France. On relève d'ailleurs même dans les pays qui l'admettent le plus largement, une tendance à y porter, sous la pression des circonstances économiques et financières, certaines atteintes ou certaines restrictions. Ce sont ces divers points que nous aurons à passer rapidement en revue.

Tout d'abord le droit budgétaire, en tant que droit pour le Parlement, représentant des contribuables, de consentir l'impôt et d'en contrôler l'emploi, en votant les dépenses, a disparu d'un certain nombre de pays, aujourd'hui placés sous le régime de la dictature, notamment en Allemagne, en Italie et dans la Russie soviétique. On pourrait y ajouter le Portugal et d'autres Etats encore.

Dans tous ces pays, le budget ne conserve plus qu'un seul des deux caractères que nous lui avons attribué. Il n'est plus acte d'autorisation, il est exclusivement état estimatif.

Actuellement, l'Allemagne vit sous le régime d'une dictature de parti. La vie publique de l'Allemagne est contrôlée par les Nazi, c'est-à-dire par les membres du parti national-socialiste qui, pour gouverner, met d'ailleurs en oeuvre, en les modifiant plus ou moins largement, un certain nombre d'institutions issues de la constitution impériale de 1871 et de la constitution de Weimar de 1919. La constitution de Weimar était une constitution à tendances centralisatrices : les Etats particuliers, descendus au rang de "Pays" (Länder) avaient perdu au profit de l'Empire une partie de leurs pouvoirs propres et le gouvernement du Reich était autorisé par la constitution à resserrer de plus en plus les liens de subordination qui lui rattachaient les Länder. Hitler allant plus loin dans la même voie, a transformé les Länder en simple districts administratifs et a fait disparaître à peu près complètement les dernières traces de l'ancien fédéralisme, pour créer un Etat unitaire et centralisé.

La constitution de Weimar prévoyait un président, chef du pouvoir exécutif, désignant des ministres responsables devant le parlement; ce parlement était composé de deux chambres, le Reichstag représentant la nation allemande, qui devenait la chambre la plus importante et le Reichsrath qui, depuis la disparition des Etats transformés en Länder n'avait plus qu'un rôle subalterne.

Le budget, préparé par le pouvoir exécutif était

Le droit budgétaires des assemblées républiques en Allemagne.

soumis en premier lieu au Reichsrath, pour un examen préalable, au terme duquel le projet était renvoyé au Reichstag, qui prenait les décisions définitives. Hitler a éliminé de cette organisation tout ce qui avait un caractère parlementaire. Il n'y a plus de ministres responsables pour cette raison majeure qu'il n'y a plus de parlement. Le Reichsrath a été purement et simplement supprimé, puisqu'il ne correspondait plus à rien, les "pays", dont il était en principe, la délégation ayant disparu du fait de la centralisation et de l'unification de Reich. D'autre part, en prenant le pouvoir, Hitler a ajourné le parlement pour quatre ans, en principe jusqu'à la fin de 1937. D'ailleurs, même avant l'accession d'Hitler les difficultés financières et politiques avaient amené le gouvernement du Maréchal Von Hindenburg, de 1931 à 1933, à procéder, en ce qui concerne notamment les mesures financières, par le système des décrets-lois.

Quoi qu'il en soit à l'heure actuelle, l'établissement du budget, qui est soumis pour avis au Conseil économique national, remanié par Hitler et réduit à 60 membres, et son adoption relèvent uniquement du pouvoir exécutif, les représentants de la nation n'y ont plus aucune part.

Ce qu'il y a de plus intéressant, à un autre point de vue, dans le système allemand, c'est la participation de la Cour des Comptes à la préparation technique du projet de budget.

En Italie.

Le Parlement ne joue plus non plus aucun rôle en Italie, depuis 1921. Dans ce pays, le conseil suprême de gouvernement est le Grand Conseil du parti fasciste, auquel sont soumis tous les problèmes politiques ou économiques qui présentent une importance particulière. Le parlement n'a qu'une existence passive; le Sénat, dont la composition a été entièrement modifiée, n'est plus qu'une émanation du parti fasciste; quant à la Chambre des Députés, qui est élue sur une liste de candidats arrêtée par le Grand Conseil fasciste lui-même sur la proposition des corporations économiques. Son rôle est simplement d'établir le contact entre le gouvernement et les populations, c'est-à-dire de recevoir communication, sans pouvoir exercer aucune initiative propre, les actes gouvernementaux qui, comme on l'a vu précédemment, sont en fait délibérés lorsqu'ils présentent quelque importance en Grand conseil du parti fasciste.

La Chambre est simplement, en un mot, tenue au courant des actes du gouvernement, de façon à pouvoir informer, à son tour, les collèges électoraux; elle

n'exerce aucun contrôle propre. Il semble du reste, qu'elle soit appelée à disparaître complètement, dans un avenir prochain pour faire place à une assemblée des corporations. C'est donc au gouvernement seul, qu'appartient la compétence en matière d'établissement des impôts, d'ouverture de crédits et de mesures financières de toutes sortes.

Dans la Russie soviétique.

Même élimination des assemblées parlementaires dans la Russie soviétique, dont le gouvernement est un gouvernement de classe, le pouvoir appartenant à la classe prolétarienne, qui l'exerce en s'inspirant des principes de la doctrine marxiste.

L'organisation politique et administrative de la Russie actuelle est extrêmement compliquée, d'autant qu'à l'organisation politique et administrative officielle s'ajoute, pour la doubler, et la surveiller, l'organisation du parti communiste, dont les éléments tout en restant distincts en droit des éléments administratifs et politiques officiels se confondent plus ou moins en fait avec eux.

L'assemblée pansoviétique, qui réunit tous les soviets ouvriers et paysans et qui comprend environ deux milliers de membres, dont les deux tiers à peu près ont pouvoir délibérant, tandis que les autres ne siègent qu'à titre consultatif, n'a guère qu'une existence théorique; elle n'est convoquée que tous les deux ans, pour une très courte période et se borne en fait à approuver quelques rapports et quelques comptes rendus qui lui sont soumis. Toutefois, c'est d'elle qu'émane le comité central exécutif des soviets, qu'on appelle, d'après les initiales de son nom en russe, le Tsik, qui exerce les fonctions législatives et gouvernementales. Le tsik, se compose de deux chambres; un conseil de l'union, qui représente l'ensemble des soviets, et un conseil des nationalités, qui est composé de délégués particuliers à chacune des républiques dont se compose l'union des républiques socialistes soviétiques. Le tsik concentre en droit tous les pouvoirs exécutif et législatif, en fait, dans l'intervalle de ses sessions, le pouvoir est exercé par un procesdium de 27 membres choisis par le tsik, qui constitue l'autorité législative et exécutive véritablement agissante, et par le conseil des commissaires du peuple, également désigné par le tsik, et qui représente à peu près ce que l'on appelleraient dans nos régimes occidentaux le conseil des ministres. Les attributions des différents commissaires du peuple correspondent sensiblement aux attributions de nos ministres.

Certains commissariats du peuple sont complétés d'ailleurs par des comités, tels que le comité du

plan quinquennal, le comité de la défense nationale, etc.....

Le budget, qui tend de plus en plus à comprendre l'ensemble des recettes et des dépenses de l'union des soviets, et à centraliser, par conséquent, les finances de l'Etat soviétique, est préparé par le commissaire du peuple pour les finances, aidé de plusieurs comités économiques, et il est présenté au présidium et au Tsik, qui l'approuvent. Ici encore élimination complète des organes parlementaires, qui, dans les pays où fonctionne le régime de la souveraineté nationale, interviennent pour représenter les contribuables.

Dans un certain nombre de pays actuellement la conception classique du droit budgétaire des assemblées, subit, on le voit, une éclipse totale.

Par ailleurs, ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, l'exercice du droit budgétaire est conçu différemment suivant les pays qui y demeurent attachés. On peut, en effet, en faire des applications plus ou moins étendues.

Nous avons déjà signalé, à cet égard, en France les incertitudes de l'Assemblée Constituante sur la façon d'en faire usage. Du droit qui lui appartient voter l'impôt et d'en contrôler l'emploi, elle a tiré ces conséquences, tout à fait excessives, que c'était à elle seule à préparer le budget ainsi qu'à autoriser la sortie des fonds de la trésorerie nationale, et à apurer les comptes individuels des comptables, en confiant ces dernières attributions à son comité de trésorerie et à son comité de comptabilité.

Puis quand la notion du droit budgétaire s'est précisée dans notre pays, elle a fait apparaître une opposition complète avec la conception anglaise.

En Angleterre, le droit budgétaire est considéré comme l'exercice d'un contrôle au sens le plus étroit du mot contrôle. Il appartient aux Communes, qui représentent la nation, d'autoriser la Couronne à lever les taxes que celle-ci leur demande le droit de percevoir ainsi que de surveiller l'emploi que la Couronne entend faire de l'argent qui lui est ainsi octroyé. Le principe traditionnel s'exprime dans cette maxime : " la couronne demande de l'argent, la chambre des communes accorde l'argent; c'est dire qu'elle se borne à répondre à la demande qui lui est adressée, sans avoir à accorder autre chose ou plus qu'il ne lui est demandé; son rôle est uniquement d'empêcher que la Couronne ne lève plus d'impôts qu'il ne lui en est consenti et ne charge les contribuables de plus de dépenses qu'il

Les différentes conceptions du dogme budgétaire.

La conception de la Constituante.

La conception anglaise sur la nature du droit budgétaire.

n'est nécessaire.

Quant à l'administration du pays, c'est l'affaire du gouvernement; c'est une question de pouvoir exécutif. Le budget - c'est sous cet aspect qu'il se manifeste surtout aux yeux des Anglais - est essentiellement un devis d'administration, un plan financier de gouvernement; si on a confiance en celui-ci pour bien administrer le pays, il convient donc de voter le budget tel qu'il l'a préparé, sans s'immiscer dans les détails de son programme.

Si, au contraire, la Chambre des communes se défie du gouvernement, elle le lui manifestera en refusant le budget; le gouvernement comprendra la signification de ce vote. Il ne lui restera plus qu'à se retirer et à céder la place à un autre cabinet, ou bien - et ce sera la solution habituelle - à faire appel au pays pour trancher son différend avec le Parlement, en procédant à la dissolution de la Chambre des Communes et en recourant à de nouvelles élections générales.

En résumé, les Communes approuvent ou refusent, mais elles ne modifient pas. L'initiative appartient uniquement au Gouvernement qui est demandeur en la circonstance. C'est cette conception, qui s'exprime déjà dans le règlement de la Chambre des Communes, adopté dès l'année 1706. Le règlement de 1706 a été modifié et renforcé à plusieurs reprises et mis au point définitivement à l'instigation de Gladstone en 1866. Le sens général n'en a d'ailleurs pas changé, il revient à refuser aux Communes ou, plus exactement, à ce que les Communes se refusent à elles-mêmes, (car c'est leur règlement intérieur qui a établi ce principe) le droit de voter des dépenses non proposées par le gouvernement, et, d'une façon plus générale, d'accorder à la Couronne autre chose ou plus que ce qu'elle demande. Donc : 1°) les Communes ne pourront prendre l'initiative d'aucune défense nouvelle, ni augmenter dans la loi de finances le chiffre des crédits sollicités par le gouvernement.

2°) En ce qui concerne les recettes, les Communes ne pourront pas davantage prendre l'initiative de demander la création d'un impôt nouveau ou le relèvement du tarif d'un impôt existant. Tout ce qu'elles pourront faire à cet égard c'est, si la création d'un impôt est demandée par le gouvernement, instituer à la place de celui qu'on leur propose un autre impôt de rendement équivalent, mais qui leur paraît préférable. Ni en recettes, ni en dépenses, les Communes ne pourront aller au delà des propositions gouvernementales, et adopter aucune mesure qui ne soit recommandée par la Couronne. Il en sera ainsi, non seule-

ment pour les crédits annuels, c'est-à-dire soumis tous les ans au vote de parlement, mais aussi pour le dépenses du fonds consolidé, qui sont considérées comme votées à titre permanent, sans avoir besoin d'être soumises tous les ans à la sanction du parlement. La règle s'appliquera non seulement à la procédure budgétaire proprement dite, concernant la discussion et le vote de la loi de finances, qu'en ce qui concerne les dispositions de lois autres que la loi de finances dans le cas où ces dispositions affectent les finances.

Moyens employés par les Communes pour tourner la règle, édictée par le règlement intérieur.

Ce principe est absolu en théorie. Dans la pratique il est aussi très largement respecté. Ceci ne veut pas dire cependant qu'il le soit complètement, parce qu'il existe, malgré tout, certaines façons de le tourner.

D'abord, les Communes, sans prendre elles-mêmes l'initiative de proposer des dépenses nouvelles, peuvent - et elles ne s'en font pas faute - voter des résolutions par lesquelles elles invitent le gouvernement à les proposer lui-même, qu'elles ne se reconnaissent pas, et si cette résolution est appuyée par une importante majorité, le Chancelier de l'Echiquier aura plus ou moins la main forcée.

De même encore, les députés individuellement peuvent intervenir individuellement dans le même sens auprès du Cabinet. Un autre procédé consiste également à voter des lois de programme, dans lesquelles par égard pour la règle, les articles relatifs au financement de l'opération projetée sont laissés en italiques, leur adoption étant subordonnée à l'agrément du gouvernement. Il va de soi que cet agrément s'imposera à lui de gré ou de force.

Au surplus, en Angleterre, même certaines critiques se sont élevées contre les inconvénients dont cette règle rigoureuse n'est pas exempte. On a fait ressortir que, la question de prestige du gouvernement se trouvant engagée dans la discussion de la loi de finances, il devenait ainsi impossible à la Chambre des Communes d'exercer efficacement son droit de contrôle financier, puisque, si elle aperçoit quelques dispositions défectueuses dans le budget, elle ne pourra pas les censurer ouvertement, à peine de risquer de déclencher une crise politique. Il en résulte que, si le budget anglais est adopté sans avoir à redouter, comme en France, l'obstruction parlementaire, il ne bénéficie pas, par contre, du contrôle souvent salutaire qu'exercent ailleurs les assemblées.

Toute différente de la conception anglaise, qui voit dans le vote du budget beaucoup moins un fait de

La conception française.

contrôle financier qu'un acte politique compliquant la confiance dans le gouvernement, est la conception française, qui considère, au contraire, le droit de voter le budget comme un des attributs essentiels de la fonction législative.

En France, la distinction signalée précédemment entre les lois proprement dites, c'est-à-dire entre les dispositions législatives, qui formulent des règles juridiques, et les actes d'administration, qui ne sont des lois que dans la forme, n'a jamais été développée que dans la doctrine et n'a pas eu d'influence sur la pratique. Dans la pratique parlementaire française, la distinction n'a jamais été faite entre la loi de budget et les autres lois, si ce n'est pour fixer, ce qui est une question toute différente, les attributions respectives de la Chambre des Députés et du Sénat et pour attribuer un droit de priorité à la Chambre des Députés, en matière de lois de finances.

Quoi qu'il en soit, toute restriction à l'exercice du droit budgétaire a toujours été conçue comme une restriction aux attributions du pouvoir législatif, de sorte que les pouvoirs des assemblées, en matière de lois de finances, ont suivi les mêmes vicissitudes qu'en ce qui concerne les autres lois.

Certaines constitutions autoritaires, telles la constitution de l'an VIII, la Charte de 1814, la Constitution de 1852, ont refusé au parlement le droit d'initiative en matière législative, et ce refus s'appliquait naturellement à la fois à la loi de finances et aux autres lois. D'autres constitutions, au contraire, telles la constitution de 1791 ou la constitution de l'an III, réservaient uniquement aux assemblées l'initiative législative. Cette initiative a été partagée entre le chef de l'Etat et le parlement, au contraire, par la Charte de 1830 et par notre constitution de 1875.

La constitution de 1875 porte que le droit d'initiative et le droit d'amendement appartiennent individuellement à chaque membre du Sénat ou de la Chambre des députés. Nous verrons plus loin que l'initiative du Sénat, en matière financière, est restreinte par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, du moins suivant l'interprétation qui prevaut de cet article. En tous cas, actuellement, en vertu de la constitution de 1875, le droit d'initiative parlementaire et le droit d'amendement existent au bénéfice de tous les membres de la Chambre des Députés, aussi bien en ce qui concerne la loi annuelle de budget et toutes les lois de finances, qu'en

ce qui concerne les lois portant sur un autre objet. Ce droit peut s'exercer dans tous les sens et sans restrictions; aussi bien pour proposer des dépenses que pour proposer des économies, aussi bien pour supprimer des impôts que pour en créer, pour réduire des tarifs fiscaux que pour les augmenter. En un mot, la Chambre peut modifier les propositions du gouvernement aussi bien en plus qu'en moins, c'est-à-dire peut voter moins d'impôts ou plus de dépenses que n'en comportait le projet de budget, dont elle a été saisie par le pouvoir exécutif.

Ce faisant, elle ne sortira pas de son rôle législatif et les modifications qu'elle pourra être conduite à apporter au projet gouvernemental, n'impliqueront de sa part pas plus d'hostilité envers le gouvernement que celles qu'elle peut apporter à un projet de loi quelconque (à moins cela va sans dire, que le Gouvernement n'ait posé la question de confiance). Une modification introduite dans le projet de budget établi par le gouvernement est quelque chose de normal et d'habituel et n'implique nullement la signification de méfiance qu'on y attache en Angleterre. Ce droit d'initiative et d'amendement n'a jamais été contesté depuis la constitution de 1875 et le président Jules Grévy notamment le rappelait formellement, en 1877, à la Chambre des Députés.

Dangers de l'initiative parlementaire en matière financière.

Quoi qu'il en soit, on ne devait pas tarder à s'apercevoir que l'initiative parlementaire présente en matière financière certains dangers, qu'elle n'a pas quand elle s'exerce dans d'autres domaines législatifs. Le contrôle financier du Parlement est né, historiquement, du besoin de veiller à ce que les impôts ne fussent pas trop lourds, ni les dépenses exagérées; or, l'initiative parlementaire en matière de finances mène fatallement à l'augmentation des dépenses et à l'adoption de toutes les mesures de facilité susceptibles de compromettre l'équilibre du budget. Dans les pays où elle s'exerce, on a eu à constater l'augmentation effroyable des dépenses publiques, notamment de celles qui présentent plus spécialement un intérêt électoral. C'est ainsi que pour le budget français nous voyons le montant des dépenses passer de 5.066.231.000 frs en 1913 à un peu plus de 48 milliards en 1919, à 52 milliards et demi en 1920 à plus de 50 milliards en 1934, accroissement considérable, même en tenant compte de la dévaluation de la monnaie, et encore ce dernier chiffre ne comprend il pas environ 6 à 7 milliards de dépenses, qui ont été prises en charge par la caisse d'amortissement. Les dépenses de la dette viagère ont passé, entre 19 et 1931, de 5.571 millions à 9.482 millions; de même

les crédits pour calamités publiques ont subi des accroissements considérables.

Ce qu'il y a de plus fâcheux dans cette tendance du parlement à augmenter les dépenses publiques, c'est qu'il s'y laisse aller d'une façon d'autant plus facile qu'il ne mesure pas toujours le montant exact des charges, dont la décision qu'il va prendre, grévera les budgets à venir. Les augmentations les plus redoutables dues à l'initiative parlementaire sont, en effet, celles qui se présentent sous la forme d'"engagements", c'est-à-dire qui se traduisent par l'adoption de mesures, dont le coût, modeste dans la première année, est destiné à s'accroître de plus en plus dans le cours du temps. Ainsi, quand on augmente le tarif des pensions de retraites, la surcharge qui en résulte pour le budget actuel est presque insignifiante, puisqu'elle ne s'applique qu'aux fonctionnaires admis à la retraite cette année-là ; mais, dans l'année suivante, à cette première série s'en ajoutera une seconde, et ce n'est souvent qu'au bout de 25 à 30 ans que la loi jouera à plein. C'est ainsi que les budgets successifs se trouvent grevés à l'avance d'un certain nombre de dépenses, qui croissent d'année en année, et dont le principe remonte à des dispositions votées d'une manière inconsidérée par le parlement plusieurs années auparavant. Suivant le mot d'un ministre, le budget pourrait être comparé à "une caravane en route sur des chemins périlleux, qui paye tribut à chaque détour à des bandes armées".

De là les efforts tentés, d'une part, pour restreindre ou pour supprimer l'initiative parlementaire en matière de dépenses, et d'autre part pour déléguer au pouvoir exécutif certaines attributions financières du Parlement, dans des circonstances où il semblait démontré que ce dernier ne serait pas à même d'en faire bon usage.

Les efforts, quant à la restriction de l'initiative parlementaire, en matière de dépenses, ont été tentés dans trois directions: 1^o) par la voie législative, 2^o) par la voie constitutionnelle, 3^o) par la voie de modifications au Réglement de la Chambre des Députés.

Par la voie législative. On peut relever à cet égard la tentative faite en 1895 et en 1896 par deux députés M. Joseph Reinach et M. Boudénat pour faire adopter une loi en vertu de laquelle aucune motion tendant à imposer une nouvelle charge budgétaire ne serait examinée que si elle était appuyée par le gouvernement. Cette proposition souleva immédiatement une objection fondée : une loi ordinaire ne pouvait pas supprimer ou restreindre le droit d'initiative, que

Efforts tentés en vue de restreindre l'initiative parlementaire en matière de dépenses.

Efforts tentés par la voie législative. La proposition Joseph Reinach Boudénat.

les membres des Assemblées tiennent de la loi constitutionnelle sans aucune restriction.

L'art. 105 de la loi de finances du 30 juillet 1913.

Tout ce que peut faire une loi ordinaire, c'est mettre un peu d'ordre dans le contenu de la loi de finances, comme l'a fait l'article 105 de la loi de finances du 30 Juillet 1913, qui, reproduisant le texte d'une disposition du règlement de la Chambre, édicte qu'il ne peut être introduit dans les lois de finances que des dispositions visant les recettes ou les dépenses à l'exclusion de toute autre question. Ce texte ne lèse en rien le droit d'initiative du Parlement; il interdit simplement d'encombrer les lois de finances de dispositions qui n'auraient pas de rapport sur les finances, mais ces dispositions pourront toujours être soumises aux Chambres dans des projets ou propositions distincts.

La nécessité s'en faisait sentir parce que la loi de finances avait fini par être envahie par une foule de dispositions relatives aux objets les plus variés, dispositions intéressant le droit civil, la réforme de l'organisation administrative, la réforme judiciaire, la réforme de l'enseignement, et n'ayant aucun rapport ou que des rapports lointains avec les questions budgétaires proprement dites.

La loi de finances dont le vote devait être acquis dans un court délai leur servait de véhicule, tandis qu'elles auraient eu chance de ne jamais aboutir, si elles avaient été insérées dans un projet distinct et discutées séparément. Au surplus, cet article 105 de la loi de finances du 30 Juillet 1913 est demeuré longtemps lettre morte à tel point que le gouvernement et les chambres semblaient en avoir totalement oublié l'existence; ce n'est que récemment que le gouvernement, dans l'élaboration du budget de 1931-1932, en a remis les dispositions en honneur, en s'attachant à éliminer du projet tout ce qui ne présentait pas un intérêt spécialement financier. Le nombre des articles de la loi de finances a été ainsi heureusement et sensiblement réduit.

Efforts tentés
pas la voie
constitution-
nelle.

Raisons invo-
quées contre
le caractère
illimité du
droit d'initia-
tive et d'amen-
dement en ma-
tière d'ouvertu-

En tous cas si le Parlement peut légiférer sur le contenu de la loi de finances, la loi ne peut aller à l'encontre d'une disposition constitutionnelle pour restreindre le droit d'initiative ou d'amendement, que la Constitution a reconnu sans limite aux membres des assemblées. Si l'on veut s'attaquer directement au mal, il faut donc réformer la Constitution elle-même sur ce point. Cette réforme peut, d'ailleurs, s'inspirer de raisons de principe et de raisons d'ordre pratique.

Chose qui mérite d'être signalée, ces raisons ont été invoquées à l'origine même de la constitution

re de crédit.

de notre droit budgétaire moderne, c'est-à-dire au début de la Restauration. On oppose à l'initiative parlementaire en matière de dépenses cette objection de principe qu'il y a contrariété entre la qualité de député, de mandataire des contribuables, et le fait d'offrir au nom de ceux-ci de l'argent que le gouvernement ne leur demande pas. C'est ce qu'exprimait devant la Chambre des Députés le 18 Juin 1819, M. de Serre, garde des Sceaux : " Ce serait donc au gouvernement à défendre, si vous aviez l'initiative des dépenses, les intérêts de vos mandants; le roi recevrait des fonds sans les avoir demandés! ".

A la même époque M. Roy, rapporteur de la commission des finances déclare à la Chambre que les députés doivent consentir l'impôt et non pas l'offrir, - ce qui est effectivement la règle de la pratique parlementaire anglaise.

Passant du terrain des principes sur celui des considérations pratiques, M. Roy, en 1819, comme rapporteur, et en 1820 comme ministre des finances, fait observer que la Chambre des Députés est mal placée pour apprécier l'opportunité d'une dépense.

" Dans d'autre temps et avec une autre composition de la Chambre, dit-il, dans une formule que ménage toutes les susceptibilités, on pourrait ne pas manquer de membres qui, dans des intérêts particuliers d'Etat ou de localités, ou qui, pour plaire à l'autorité, proposeraient une multitude de dépenses. Qui sait même si on ne verrait pas éclater à cet égard, une noble émulation entre députés".

D'ailleurs les avantages attachés au refus de reconnaître l'initiative parlementaire en matière de dépenses ne se balancent daucun inconvénient observait devant la Chambre le garde des Sceaux de Serre en 1819 : " Chaque fois qu'une dépense, après la présentation du budget, a été reconnue nécessaire, la commission des finances s'est toujours concertée avec les ministres et les ministres ont pris les ordres du roi pour consentir à la proposition de cette dépense. Ainsi l'essence de l'initiative a toujours subsisté et jamais la chambre n'a spontanément offert au gouvernement une dépense qu'il ne lui demandait pas".

Elle est la thèse gouvernementale au début de la Restauration, thèse qui s'inspire directement de l'exemple anglais, et à laquelle les libéraux, par la voix de Manuel, ripostent en objectant que le droit d'amendement est un droit général, qui doit valoir pour la loi de finances comme pour toutes les autres lois et que, armée du droit d'amendement, la chambre est libre de l'exercer comme bon lui semble et par

Le projet Doumergue.

suite parfaitement recevable à introduire par ce moyen une dépense nouvelle dans le budget de l'Etat (Chambre des Députés, 8 avril 1820). C'est d'ailleurs en ce sens que dès la fin de la Restauration s'est fixée la jurisprudence parlementaire.

Mais on peut essayer de revenir sur ce principe, en s'attaquant directement à la disposition constitutionnelle qui a accordé, sans limite et sans discrimination le droit d'initiative et d'amendement aux membres des assemblées. Gambetta avait déjà eu l'idée en 1881, dans son projet de révision constitutionnelle, d'introduire un texte excluant l'initiative parlementaire en matière d'ouvertures de crédits. Cette intention n'eut pas de suite et il faut aller jusqu'à ces derniers mois pour la voir réapparaître dans le projet Doumergue du 3 Novembre 1934.

A vrai dire, le projet Doumergue de révision des lois constitutionnelles ne portait pas, à proprement parler, suppression de l'initiative parlementaire quant aux dépenses. Au point de vue budgétaire, il contient deux dispositions : En vertu de la première lorsque le budget d'un exercice n'aura pas été voté par les deux chambres au 1er Janvier de l'année à laquelle il s'applique, le Président de la République pourra proroger pour tout ou partie de la dite année, par décret pris en conseil d'Etat, le budget de l'année précédente. La seconde, qui nous intéresse plus directement, parce qu'elle vise spécialement l'initiative en matière de dépenses, complétait l'article 8 de la loi du 24 Février 1875 par le texte suivant : "En dehors de l'initiative du gouvernement, aucune proposition de dépense n'est recevable, si elle n'a été précédée du vote par les deux chambres d'une recette correspondante". Donc, point de suppression du droit d'initiative en matière d'ouverture de crédits; mais obligation pour le Parlement, préalablement à l'adoption de toute proposition d'initiative parlementaire portant augmentation de dépenses, de voter au préalable des recettes correspondantes. Ce ne sont pas d'ailleurs ces deux dispositions qui ont entraîné la crise gouvernementale, due à la partie du projet qui concernait l'exercice du droit de dissolution.

Si on les examine de près, il semble que les dispositions budgétaires envisagées dans le projet Doumergue eussent été, au point de vue technique, d'une application malaisée. Au cas de retard dans le vote du budget, la prorogation du budget de l'année précédente présentait de sérieux inconvénients : un budget établi en vue de la situation propre à une certaine année, peut fort bien ne pas convenir

à la situation de l'année suivante. Ce qu'il eût fallu, c'eût été donner l'autorisation au gouvernement, en pareil cas, non pas de proroger pour un certain nombre de mois l'application du budget précédent, mais à appliquer par anticipation le projet de budget propre à l'année qui allait s'ouvrir, en devançant le vote définitif du Parlement.

Quant à la nécessité imposée aux Chambres d'ouvrir des ressources correspondantes avant de prendre l'initiative d'aucune dépense nouvelle, elle ne constituait qu'une précaution illusoire. Ce n'est pas du reste la première fois qu'on s'est engagé dans cette voie, pour opposer une digue à l'accroissement des dépenses. La loi du 16 Mai 1851, par exemple, qui reproduit la loi du 18 Juillet 1836, impose au Gouvernement, toutes les fois qu'il fait en cours d'année une demande de crédits additionnels d'obligation d'indiquer les voies et moyens par lesquels il sera pourvu à la dépense. En fait, cette prescription a eu simplement pour conséquence de faire figurer dans tous les projets de crédits additionnels, une disposition imputant les sommes nécessaires à l'exécution de la mesure votée sur les ressources courantes de l'exercice ou de la trésorerie, ce qui revient à dire qu'on se procurera les ressources où l'on pourra, parce qu'il est impossible de faire autrement. Supposez que la chambre veuille couvrir une dépense supplémentaire, de 10, de 15 ou 20 millions; il est évident qu'on ne pourra pas créer, pour une année, une taxe rapportant 10, 15 ou 20 millions, qu'il sera matériellement impossible de créer une ressource fiscale adéquate à la charge nouvelle imposée au budget. On sera donc obligé de se tirer d'affaire par des formules vagues, des formules d'expédient telles que celles que l'on vient d'indiquer.

Efforts tentés
par voie de dé-
cisions sponta-
nément prises
par la Chambre
ou ses Commiss-
ions.

Les efforts tentés en faveur d'une réforme d'ordre constitutionnel ont donc échoué. Quelques résultats ont été cependant obtenus par voie de modification au règlement de la Chambre des Députés ou encore parfois par des décisions spontanées que la Chambre ou sa commission des finances a cru devoir prendre. Citons parmi ces décisions, le caractère d'ailleurs exceptionnel, l'opposition de la commission des finances à la prise en considération de tout amendement comportant augmentation des dépenses, qui n'aurait pas reçu l'agrément du gouvernement. La Chambre a voté également, le 30 Juillet 1926, une résolution déclarant irrecevable tout amendement au projet de redressement financier, - qui allait devenir la loi d'assainissement du 3 Août 1926 - la commission des fi-

nances gardent seule le droit de soumettre, en vue de leur discussion en séance publique, des modifications au projet. Ce sont là des décisions motivées par des circonstances particulières et qu'on ne relève, répétons-le, que d'une façon tout à fait exceptionnelle dans l'histoire parlementaire de ces dernières années.

Efforts tentés par voie de modification ou règlement.

La Chambre a tenté, par contre, avec plus de persévérance et plus de succès d'obtenir des résultats par la modification de son règlement. Observons

dès maintenant que des réformes de cette nature échappent à l'objection d'ordre constitutionnel, que soulève toute mesure législative portant atteinte aux droits d'initiative des membres du parlement. En effet le droit d'initiative étant reconnu par la constitution aux députés, la chambre est toujours libre de préciser, dans son règlement, de quelle façon et dans quelle mesure elle entend exercer ce droit. De là l'élaboration d'un certain nombre d'articles du règlement, dont l'objet a été, non pas de supprimer initiative parlementaire, ce qui serait aller trop loin et ce qui se heurtait à l'objection constitutionnelle signalée plus haut, mais à restreindre l'exercice du droit d'initiative, dans la mesure où il pourrait présenter des inconvénients graves pour l'équilibre budgétaire.

L'art. 101 du règlement.

Signalons tout d'abord, l'article 101 actuel du règlement, selon lequel les lois de finances, les lois relatives aux contributions directes, les lois portant ouverture de crédits, ne peuvent être l'objet d'aucun amendement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses ou à réduire les recettes, après les dix jours qui suivront la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. Cette disposition a pour objet d'empêcher qu'en cours de discussion du budget, des amendements improvisés qui peuvent bénéficier d'un vote de surprise, ne viennent mettre en péril l'équilibre budgétaire.

Les députés disposent ainsi d'un délai de dix jours, qui sépare, en principe, la distribution du rapport concernant le service ou le ministère auquel s'applique le crédit, de la discussion de ce rapport pour prendre connaissance des propositions de la Commission des finances et déposer, s'il y a lieu, tous amendements ou articles additionnels, sur le bureau de la chambre.

Ce qui enlève beaucoup de son intérêt et de son efficacité à cette disposition, c'est que, fréquemment, le délai de dix jours entre la distribution du rapport et la discussion en séance n'est pas observé.

les débats en séance publique, de tel ou tel ministère, ont maintes fois commencé avant que le rapport n'ait été mis entre les mains des membres de l'assemblée.

L'art. 102 du règlement.

Plus intéressant et plus important est l'article 102 du règlement de la Chambre des Députés, prescrivant qu'aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois ou de pensions, ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel à la loi de finances, à la loi relative aux contributions directes et aux lois portant ouverture ou annulation de crédits. Cette seconde disposition complète et accentue les dispositions de l'article 101 du règlement, non pas seulement en réduisant, comme l'article 101, le délai pendant lequel les amendements peuvent être déposés mais en supprimant entièrement pour un certain nombre d'objets, le droit d'amendement budgétaire. S'il s'agit de dépenses rentrant dans les catégories visées au texte de l'article, c'est-à-dire de mesures qui sont parmi les plus dangereuses, parce que ce sont celles qui permettent aux députés de s'acquérir le plus facilement la reconnaissance de leur clientèle, le droit d'amendement disparaît. La disposition proposée ne trouvera pas sa place dans la loi budgétaire; elle devra faire l'objet d'une proposition de loi distincte, qui sera rapportée par une commission, comme toute proposition de loi, et discutée séparément, soumise à la formalité de la double lecture, si l'urgence n'est pas déclarée. Elle sera ainsi astreinte à la procédure législative vassale.

La guillotine sèche;
l'article 86
du règlement.

L'introduction de ce dernier article dans le règlement présente donc un intérêt considérable, mais il laissait entier le droit d'amendement sur toutes les dispositions budgétaires autres que celles qu'il visait expressément.

Aussi, en vue d'appliquer une règle plus générale, a-t-on inséré dans le règlement de la chambre un certain article 86, qui a fait beaucoup parler de lui, que l'on a appelé la "guillotine sèche". Cet article 86 est ainsi conçu : "Lorsqu'un amendement implique la réduction ou la suppression d'une dépense existante, une dépense nouvelle ou une augmentation de dépenses par rapport au texte qu'il serait appelé à remplacer ou à compléter, la disjonction est de droit, si elle est demandée par le gouvernement, la commission des finances ou la commission compétente. Cet amende-

ment est renvoyé sans débat à la commission compétente qui devra le rapporter dans les mêmes conditions qu'un projet de loi ordinaire. Si la réalité de la réduction ou de la suppression de la recette, de l'établissement d'une dépense ou de son augmentation, est affirmée au nom de la commission des finances par son président, le rapporteur général ou le rapporteur spécial, la disjonction et le renvoi ne peuvent être contestés".

Il s'agit là non pas d'un texte visant certaines dispositions particulières, comme l'article 102 du règlement, mais d'un texte s'appliquant d'une manière générale à toutes les dispositions qui impliquent, soit suppression ou réduction de recettes, soit ouverture ou augmentation de dépenses; la disjonction sera de droit, dès lors qu'elle sera demandée par le gouvernement, ou la commission des finances ou la commission à laquelle la proposition a dû être renvoyée, à raison de son objet particulier. L'amendement ou l'article additionnel disjoint devra revenir devant le Parlement comme une proposition de loi ordinaire, discutée en dehors de la loi de budget; elle fera l'objet d'une discussion distincte et sera traitée comme une proposition de loi entièrement indépendante.

Mais alors comment savoir, car la question sera souvent difficile à apprécier et pourra donner lieu à des solutions divergentes, si une mesure est de nature à ouvrir une fissure dans les recettes ou à se traduire par une augmentation de dépenses ? Il peut, en effet, y avoir des cas douteux. Le règlement tranche la difficulté d'une façon très simple; c'est la commission de finances elle-même, par l'organe de ses représentants qualifiés, son président, son rapporteur général, ou son rapporteur spécial, qui viendra affirmer qu'il s'agit bien d'une disposition de la nature de celles qui tombent sous le coup de l'article 86, c'est-à-dire qui augmente les dépenses ou qui réduit les recettes. Il suffira de cette affirmation pour que la disjonction soit prononcée sans débats.

Il semblait que cet article 86 dût mettre radicalement fin aux abus de l'initiative parlementaire en matière de dépenses. Constatons que, dans nombre de cas, il a rendu des services signalés et que c'est notamment à lui qu'est due la réforme des pensions civiles et militaires de la loi du 16 Avril 1924; la "guillotine sèche" a été appelée alors à fonctionner sans trêve au cours des débats. Toutes les fois qu'un amendement de surenchère intervenait, le président de la commission ou le rapporteur invoquait l'article

86, sans donner plus d'explications : la disjonction était immédiatement prononcée et la discussion se poursuivait.

Comment on tournait les dispositions de l'art. 86 du règlement.

La Chambre n'a pas tardé cependant à trouver le moyen de tourner elle-même la règle qu'elle s'était imposée. Ce moyen est très simple. Voici un chapitre de crédit, qui figure dans le projet du gouvernement, un crédit qui s'applique à une dépense quelconque, pour laquelle on prévoit que deux millions, par exemple, sont nécessaires. Un député veut faire porter le crédit de deux à trois millions; l'article 86 est invoqué, l'amendement est disjoint, pas de difficulté. Seulement, l'amendement étant disjoint, le député intéressé demandera, à défaut de la discussion de son amendement directement prohibée par l'article 86 le renvoi, en bloc, du chapitre auquel l'amendement s'appliquait à la commission des finances. Si la chambre vote le renvoi, la commission des finances connaîtra le sens de cette décision, et il pourra fort bien se faire qu'elle soit amenée à y donner satisfaction, c'est-à-dire à relever elle-même le crédit de deux à trois millions. Au lieu, donc, de maintenir l'amendement dont la disjonction ne peut être évitée, lorsqu'elle est réclamée par application de l'article 86, c'est le chapitre visé par l'amendement que l'on fera renvoyer par la Chambre à la commission des finances, pour que celle-ci l'examine de nouveau et apprécie s'il n'y a pas lieu de tenir compte des invitations fournies par le vote de renvoi. Ou bien encore, on fera réservoir le chapitre pour tâcher d'obtenir du parlement le relèvement de la demande de crédit. Aussi, pendant plusieurs années, l'article 86 a-t-il été, avec une régularité merveilleuse, employé à tour de bras, chaque fois qu'il était employé, tourné par la procédure de renvoi du texte initial à la commission des finances. Il est arrivé, comme l'a récemment rappelé le président de la Chambre, que le renvoi a été prononcé jusqu'à trois fois de suite. Saisie une première fois, la commission maintenait sa décision; le chapitre revenait alors en discussion. L'amendement augmentant le crédit était présenté à nouveau. Il était de nouveau disjoint par application de l'article 86 et, de nouveau, le renvoi du chapitre à la commission était prononcé. Celle-ci statuait encore dans le même sens et la navette se poursuivait jusqu'au moment où, de guerre lasse, l'une des deux parties capitulait.

C'est pour couper court à ces subterfuges qu'au cours de ces dernières années plusieurs motions ont été déposées en vue de réformer l'article 86, ou, tout au moins, de compléter le règlement de la Chambre.

Propositions en vue d'empêcher le renvoi à la Commission que

permettait l'art. 86 du règlement. La proposition Reibel.

par des dispositions nouvelles, qui empêcheraient ce renvoi à la commission des finances.

Une première proposition avait été déposée à cet égard par M. Reibel à la séance du 30 mars 1931 et portait qu'aucune suite ne serait donnée à toute proposition de loi ou à tout amendement impliquant une dépense nouvelle ou une augmentation de dépense. La réalité de la création ou de l'augmentation de dépense serait constatée par le président de la chambre qui, en cas de contestation, demanderait l'avis de la commission des finances.

Cette proposition n'eut aucune suite et d'ailleurs elle soulevait une objection d'ordre constitutionnel; ce qu'elle supprimait c'était, d'une façon générale, le droit d'initiative; elle ne se bornait pas seulement à en réglementer l'usage : elle l'éliminait purement et simplement.

Proposition

de MM. Bonnefous et de Lasteyrie. Quoi qu'il en soit, une nouvelle tentative plus limitée devait être faite en 1932; une proposition de résolution présentée par MM. Bonnefous et de Lasteyrie, demandait que fussent déclarées irrecevables toutes les demandes de renvoi à la commission des finances, ayant pour but des augmentations de dépenses et des diminutions de recettes, directement interdites par le paragraphe 1er de l'article 86 du règlement.

Ici la proposition s'attaquait directement au mal auquel on désirait porter remède; elle interdisait purement et simplement la pratique déjà exposée du renvoi à la commission. La commission du règlement, saisie de cette proposition, se borna à en retoucher légèrement les termes, en précisant que pourraient simplement être déclarées irrecevables, à la demande du gouvernement et de la commission, toutes les demandes de renvoi visées par le texte; en d'autres termes l'irrecevabilité n'était pas forcée, elle était facultative, lorsque la demande était présentée par le gouvernement ou la commission des finances.

A la suite d'un débat assez vif toute une partie de l'assemblée fit entendre des protestations énergiques contre la mesure, qui était destinée, disait-elle, à amener la fin du parlementarisme.

Le projet de résolution de M. Palmade.

Deux ans plus tard, le 22 Janvier 1934, nouvel essai également infructueux, constitué par le projet de résolution Palmade, limité d'ailleurs à la discussion du projet de loi de finances de l'exercice 1934. Au cours de la discussion du budget de 1934, aucune demande tendant, soit au renvoi à la commission des finances, soit à la réserve d'un chapitre des différents budgets, ne sera recevable, à moins qu'elle n'émane du gouvernement ou de la commission.

Ce texte, qui était extrêmement circonspect, puis-

qu'il ne devait s'appliquer, à titre d'expérience, qu'au projet de budget de 1934, eut la mauvaise fortune de rallier contre lui tous les partis. Le parti avancé, qui prétendait, comme il l'avait déjà fait au cours de la discussion de la résolution précédente, que des mesures de ce genre portaient atteinte aux droits les plus incontestables du Parlement, et les partis modérés, qui jugeaient que la mesure était trop discrète, trop restreinte, qu'il faudrait d'une façon beaucoup plus générale interdire toute initiative aux chambres en matière de dépenses publiques. C'était l'objection de M. Tardieu. Ou bien encore, on faisait valoir, comme M. Louis Marin, qu'avec un texte de ce genre, non seulement on ne pourrait pas prononcer le renvoi d'un chapitre en vue d'obtenir une augmentation de crédit, mais qu'il serait également interdit de le faire en vue d'obtenir une réduction de crédit, c'est-à-dire une économie, et qu'il était regrettable à cet égard de priver les députés du droit d'initiative, quand il s'agissait de réduire les dépenses publiques : 296 voix se trouvèrent d'accord pour rejeter la proposition, qui n'obtint que 241 voix.

Ce n'est que tout récemment, qu'après ces essais répétés et malheureux, la chambre a voté le 15 Novembre 1934, à l'instigation de MM. A.M. Breton et Pierre Vienot, un texte qui complète l'article 102 du règlement de la chambre des Députés, mais qui est en réalité destiné à éviter le subterfuge au moyen duquel on avait jusque là éludé l'application de l'article 86.

Le texte qui a été adopté et qui constitue le dernier paragraphe de l'article 102, porte qu'au cours de la discussion de la loi de finances, de la loi des contributions directes ou des lois de crédits additionnels, aucune demande tendant soit au renvoi à la commission des finances, soit à la réserve d'un chapitre des différents budgets, ne sera recevable à moins qu'elle n'émane du gouvernement ou de la commission des finances. Telle est la disposition que la Chambre vient d'ajouter à son règlement. M. Borel, vice-président de la commission du règlement, a déclaré au moment du vote que ce texte, aux yeux de la commission, n'était pas définitif et qu'elle chercherait à en présenter d'ici quelques mois, une rédaction plus satisfaisante.

D'autre part, ces jours derniers, le président de la Chambre, M. Bouisson, en prenant possession du fauteuil présidentiel, faisait remarquer que le règlement pourrait être encore utilement complété en ce qui concerne l'initiative en matière de dépenses publi-

te complé-
t l'art. 102
règlement.

ques, par l'extension aux commissions elles-mêmes des mesures qui avaient été prises pour restreindre l'initiative individuelle des députés. En d'autres termes il vaudrait qu'une commission de la Chambre ne puisse faire collectivement ce que les députés aujourd'hui ne peuvent plus faire, par exemple, en vertu de l'article 102, individuellement, c'est-à-dire proposer une modification au projet de loi de finances des créations d'emplois, des augmentations de traitements, des mesures susceptibles d'accroître les charges publiques. La nécessité, en pareil cas, devant s'imposer pour la commission aussi bien que pour les membres de la Chambre, de procéder par voie de dépôt d'une proposition de loi ordinaire et non par voie d'adjonction à la loi de finances.

La discussion de la question reste pendante.

Quoi qu'il en soit, on ne peut pas dire aujourd'hui que la question soit résolue; elle reste toujours verte et la discussion reste pendante à deux points de vue. Tout d'abord, sur la méthode à suivre, la méthode législative doit être exclue, comme l'expérience l'a montré jusqu'ici, parce qu'une simple loi ne peut pas modifier ni supprimer des droits que les membres du parlement tiennent de la constitution. La réforme passe par voie de modification ou d'addition au règlement, et c'est la seule méthode qui ait abouti jusqu'ici à quelques résultats, n'est pas à l'abri de la critique si c'est, en effet, la chambre qui fait son règlement; c'est elle aussi qui est libre de le respecter ou de ne pas le respecter, et maintes fois elle l'a délibérément méconnu. L'histoire de l'utilisation de l'article 86 en est une preuve particulièrement frappante.

A ce point de vue, par conséquent, on ne peut pas trouver dans une réforme du règlement des garanties absolues et il semble que si l'on voulait obtenir un résultat certain, il faudrait recourir, comme le gouvernement de M. Doumergue l'avait prévu, à une modification de la constitution elle-même. Une réserve cependant doit être formulée à cet égard. La constitution peut limiter, restreindre, le droit d'initiative parlementaire en matière de dépenses, réservant plus ou moins largement cette initiative au pouvoir exécutif, mais il faut distinguer l'initiative spontanée de l'initiative provoquée. Il peut se faire qu'avec un gouvernement insuffisamment indépendant la volonté de dépenser des Chambres, ne parvenant plus à s'imposer directement, s'impose néanmoins par l'intermédiaire du gouvernement, auquel on suggérera de faire usage de son initiative pour introduire de nouvelles dépenses. C'est un peu de cette façon que les choses se passent en Angleterre, où le droit d'initiative appartient qu'à la Couronne, de sorte que la réforme

constitutionnelle n'obtiendrait de résultats véritablement efficaces que si elle s'accompagnait, et c'est la conclusion à laquelle on est toujours amené dans ces sortes de discussion, d'une réforme des moeurs publiques.

D'autre part, la discussion reste encore ouverte en ce qui concerne la mesure dans laquelle il convient de porter atteinte au droit d'initiative des membres du Parlement. Ou bien on peut songer à interdire simplement l'exercice de cette initiative par l'intermédiaire de la loi de budget : c'est en ce sens d'ailleurs que le règlement de la chambre a cherché à trancher la question, en interdisant aux députés d'introduire, par voie d'amendement à la loi de finances, des dépenses nouvelles. Ou bien on peut aller plus loin et supprimer complètement l'initiative parlementaire en matière de dépenses publiques; non seulement, ainsi, l'initiative ne pourra plus s'exercer par l'intermédiaire de la loi de finances, mais même sous forme de proposition de loi séparée; aucun député ne pourra plus proposer une augmentation de dépenses soit par voie de proposition principale, soit par la voie de l'amendement au projet de budget. Ce sont là deux systèmes essentiellement différents et sur lesquels on omet, en général, de s'expliquer.

Il est à remarquer que c'est à propos de la loi de finances, que les dangers de l'initiative parlementaire sont le plus redoutables. D'abord, parce que c'est à l'occasion de la discussion du budget, où il est d'usage de passer en revue le fonctionnement de tous les services publics, que l'esprit de surenchère se sent particulièrement sollicité, et aussi parce qu'il est beaucoup plus facile de faire adopter par le parlement une mesure quelconque, en l'inscrivant sous forme d'amendement ou d'article additionnel dans le texte même de la loi de budget, que si l'on en fait l'objet d'une proposition de loi distincte. Cette proposition serait soumise à la procédure parlementaire habituelle, renvoyée à la commission compétente, qui devrait la rapporter; elle devrait alors attendre son tour de discussion, prendre la suite de l'ordre du jour, et à moins que l'urgence ne soit déclarée, subir l'épreuve des deux délibérations. Elle court le risque de ne jamais aboutir; au contraire, le texte de la loi de finances sera nécessairement voté, en principe, avant la fin de l'année ou tout au moins dans les premiers mois qui suivent. On a donc chance de faire aboutir à bref délai, en l'inscrivant dans la loi de finances, une mesure qui, autrement, aurait pu attendre indéfiniment. Le danger de l'initiative s'exerçant en dehors de la loi de finances est donc beaucoup moindre

que le risque qui résulte de la possibilité pour un membre de la Chambre des Députés d'insérer des dispositions additionnelles ou des amendements au texte du budget.

En second lieu, si l'on cherche à faire disparaître l'initiative parlementaire en matière de dépenses publiques, non seulement en ce qui concerne la loi de budget, mais d'une façon générale, il est incontestable que l'on porte une atteinte sérieuse, non pas seulement au principe de l'initiative parlementaire en matière financière, mais au principe de l'initiative parlementaire en matière législative. On peut dire que c'est une mauvaise méthode de travail parlementaire que de profiter du vote du budget, qui est un acte d'administration, pour légitimer; mais c'est tout autre chose que d'interdire l'initiative législative au parlement toutes les fois qu'une réforme, ce qui est le cas de plupart des réformes, entraîne une dépense; il n'y a guère de mesure d'ordre économique ou social, de réforme administrative, qui ne soit susceptible de se traduire par une augmentation des crédits nécessaires. Il faut de nouveaux fonctionnaires, il faudra des dépenses d'organisation. Gouverner c'est dépenser et réformer, c'est la plupart du temps, dépenser. De sorte qu'on enlève souvent aux parlementaires, par une telle réforme, la possibilité de prendre une initiative quelconque en matière administrative, économique ou sociale, qui semble pourtant bien de leur compétence. En réalité, il y a dans cette tendance à supprimer non seulement la de la discussion du budget, mais même en dehors de débats, l'initiative qui se traduit par des dépenses publiques, une conception qui semble contraire à nos institutions politiques, qui suppose la collaboration du pouvoir exécutif et des chambres. Dans l'état actuel de nos mœurs, et c'est encore à cette question qu'il faut en revenir, une telle réforme serait, non pas pour simplifier, mais au contraire pour compliquer pour rendre plus difficile les rapports des deux pouvoirs.

Les difficultés financières ont conduit, d'autre part, à superposer à la limitation de l'initiative parlementaire la limitation de l'initiative gouvernementale en matière de dépenses. L'art. 70 de la loi de finances du 28 février 1934, modifié par l'art. 18 de la loi du 30 juin 1934, prohibe en principe "tout projet ou article de projet augmentant directement ou indirectement les dépenses ou diminuant les recettes", moins qu'il ne comporte, en contre-partie, des ressources équivalentes, autres que l'emprunt, ne figurant pas déjà parmi les recettes, ou encore des économies équivalentes réalisées sur le budget du dépense.

ment ministériel où la dépense est inscrite. La prohibition ne jouera cependant pas si les plus-values budgétaires sont, au total, supérieures à la dépense ou à la diminution de recettes envisagée, ajoutée aux autres charges ou réductions du même ordre imposées au budget depuis le début de l'exercice. La loi n'a visé jusqu'ici que les dépenses non renouvelables. S'agit-il maintenant de dépenses renouvelables chaque année ? Elles ne peuvent être valablement projetées que dans la limite où les voies et moyens permettent automatiquement d'y faire face, sans nouvelle intervention du Parlement, pendant toute leur durée. Ces diverses restrictions à l'initiative gouvernementale ne sont toutefois pas applicables aux projets de loi intéressant la défense nationale, sous réserve d'une délibération spéciale du Conseil des ministres du dépôt immédiat d'une demande d'ouverture de crédit devant les Chambres, conformément à l'article 9 in fine de la loi du 10 août 1922 sur l'organisation du contrôle des dépenses engagées.

Le système des décrets-lois.

On a vu les efforts qui ont été tentés pour limiter le droit budgétaire du parlement, et même du gouvernement, en ce qui concerne l'initiative des dépenses. On constate également, à l'heure actuelle, dans plusieurs pays, des faits de déssaisissement partiel du parlement, qui se sont traduits par l'autorisation donnée au pouvoir exécutif d'effectuer lui-même des réformes qui eussent été normalement de la compétence du législateur. Il est apparu au cours de ces dernières années que les Chambres manquaient parfois des connaissances techniques nécessaires pour conduire à bien des réformes fiscales, comptables, financières, réformes qui soulèvent, d'une façon générale, des difficultés de plus en plus grandes et qui, d'autre part, en dehors de connaissances techniques, nécessitent l'esprit de décision, le courage civique.

De là le système de ce que l'on a appelé les décrets-lois. La première application que nous en ayons faite nous reporte à l'article 1er de la loi du 3 Août 1926, qui autorise le gouvernement à procéder par voie de décrets, jusqu'à la fin de l'année de 1926, à toutes les suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services, qui seraient susceptibles de procurer des économies. L'article 2 de la même loi donne, d'autre part, au gouvernement, le droit d'ajuster par décret à la valeur de la monnaie les tarifs de tous les droits spécifiques sans pouvoir dépasser six fois le tarif de 1914. Lors de la dernière crise budgétaire, qui commence dans le courant de 1931, un certain nombre de lois, des 15 juillet 1932, 28 Février 1933, 23 Décembre 1933, prévoient également la possibi-

lité pour le gouvernement de réaliser par voie de décrets contresignés par le ministre intéressé et par le ministre du budget, certaines simplifications susceptibles de procurer des économies budgétaires, certaines réductions, sans d'ailleurs préciser exactement quels seront les pouvoirs du gouvernement, lorsque l'exécution de ces mesures se heurterait aux règles législatives en vigueur. Il faut aller jusqu'à l'article 36 de la loi de finances du 28 Février 1934 pour trouver un texte invitant le gouvernement, en vue de remédier à la crise budgétaire, à prendre jusqu'au 30 Juin 1934, par décrets en conseil des ministres et contresignés par le président du conseil et le ministre des finances, les mesures d'économie qu'il jugerait nécessaire à l'équilibre budgétaire, nonobstant - précise un passage qu'on ne rencontre dans aucun des textes antérieurs - toute disposition législative contraire. C'est ainsi que sont intervenus les décrets-lois concernant les subventions allouées par l'Etat, les dépenses administratives et la réduction des effectifs et des traitements.

Les arrêtés-lois en Belgique.

La Belgique s'est mise, elle aussi, au régime de décrets-lois par la loi du 17 Mai 1933, qui a donné au gouvernement belge le droit, pendant trois mois, de modifier par voie d'arrêtés la législation concernant les traitements et les pensions, la contribution extraordinaire de crise, et de prendre, même à l'encontre des lois en vigueur, toutes les mesures de simplification qui seraient nécessitées par le rétablissement de l'équilibre du budget.

La persistance de la crise financière a d'ailleurs provoqué en 1934 et au début de 1935 des mesures analogues. De nouveaux arrêtés-lois ont réduit les traitements, indemnités, allocations, pensions, et institué une réglementation plus sévère des indemnités de chômage : décisions évidemment impopulaires, et qui ont provoqué jusque dans les rangs de la majorité une assez vive émotion, mais que l'exécutif a pris sous cette forme, quitte à les atténuer ces jours-ci.

Après avoir examiné le droit budgétaire, l'origine et le développement de ce droit dans les temps modernes, il faut maintenant étudier la préparation du budget.

Chapitre III

LA PREPARATION DU BUDGET .

Par qui le budget est-il préparé ? Quand le budget est-il préparé ? Comment le budget est-il préparé ?

Par qui le budget est-il préparé ?

'interven-
lon nécessai-
e du pouvoir
exécutif.

Dans tous les pays, la préparation du budget suppose l'intervention du pouvoir exécutif, ne serait-ce que pour rassembler les documents nécessaires à l'établissement des prévisions de recettes et de dépenses et à l'élaboration du programme financier. Par exemple, aux Etats-Unis, avant la réforme budgétaire de 1921, c'est-à-dire à l'époque où c'était le parlement seul qui préparait le budget, le secrétaire du trésor, c'est-à-dire le ministre des finances des Etats-Unis, envoyait, au mois de Décembre, au Congrès, un rapport sur la situation des finances, et ce qu'on appelait la lettre annuelle, c'est-à-dire un document fort étendu, qui donnait un aperçu des besoins financiers de l'Etat.

En France, pendant la Révolution, alors qu'en principe la préparation du budget incombaît également aux assemblées, les ministres, sous la constitution de 1791, les directeurs, sous la Constitution de l'an III, étaient tenus de fournir à l'assemblée, qui autrement n'eût pas été en mesure de remplir sa mission, un aperçu des dépenses à faire et de la situation financière. Ainsi, partout et toujours, à l'origine de la préparation du budget, se trouvent certains renseignements, certains documents, qui sont fournis par le gouvernement, par l'administration et que le gouvernement, l'administration, seuls, sont en mesure de fournir.

Mais le rôle du pouvoir exécutif dans la confection du budget, peut être et est en fait extrêmement variable, suivant les pays. Le pouvoir exécutif peut se borner à transmettre au Parlement cette documentation budgétaire. Par conséquent, tout ce qui concerne l'impôt est exclusivement de la compétence parlementaire; le peuple seul ayant le droit de consentir l'impôt à seul le droit, par l'intermédiaire de ses représentants, non seulement de le voter, mais de le proposer, et, ayant seul le droit de le proposer, il

rôle de l'
exécutif dans
confection
budget.

a naturellement aussi, seul, le droit d'en indiquer et d'en prescrire l'emploi. Un pouvoir exécutif investi du droit de demander l'impôt, serait, dans une telle conception, un pouvoir exécutif beaucoup trop puissant. Si l'on veut maintenir ce principe d'équilibre, des pouvoirs, qui constitue la règle de la séparation des pouvoirs, il est indispensable de concentrer tous les pouvoirs fiscaux, le droit de préparer, de proposer, de présenter la loi de finances, entre les mains du pouvoir législatif. Chose assez frappante, c'est également en vertu d'une application excessive du principe de la séparation des pouvoirs que, jusqu'à la réforme budgétaire de 1921 aux Etats-Unis, le budget, ou plus exactement - on verra plus loin pourquoi il faut faire cette restriction - ce qui tient lieu de budget aux Etats-Unis, sera exclusivement l'œuvre du parlement, le pouvoir exécutif n'intervenant que de la façon que l'on vient d'indiquer pour fournir au parlement, les documents matériels dont il a Besoin. Ce qui d'ailleurs empêche la collaboration entre l'exécutif et le législatif aux Etats-Unis, c'est, en dehors du principe même de la séparation des pouvoirs, interprété d'une façon trop étroite et trop rigoureuse, le fait, qui est une application du principe, que les ministres sont pris en dehors des Chambres, et n'ont avec elles que des contacts peu fréquents.

Le comité des voies et moyens aux Etats-Unis.

Quoi qu'il en soit, de 1795 jusqu'aux environs de 1865, ce fut un comité parlementaire permanent, le comité des voies et moyens, qui s'occupa seul de la matière des dépenses et des recettes publiques, en qui, seul, résida toute compétence en ce qui concerne la préparation des textes budgétaires.

Les Comités des appropriations.

A partir de 1865, le comité des voies et moyens se subdivise en un comité des recettes et un comité des dépenses, le comité des recettes conservant la dénomination de comités de voies et moyens; c'est lui qui s'occupe des revenus publics. Quant au comité des dépenses, il porte le nom de comité des appropriations. C'est lui qui affecte, qui approprie les revenus publics aux différentes catégories de dépenses nécessaires au fonctionnement des services administratifs, services civils et militaires. Puis ce comité des appropriations se morcelle à son tour en un certain nombre de comités, qui s'occupent chacun d'une catégorie plus ou moins large des dépenses : la Chambre des représentants comprend un comité des ports et rivières, un comité des pensions, etc..., au total huit comités distincts, ayant à s'occuper d'une catégorie particulière de services et à fixer le montant des ressources qu'il sera nécessaire de leur allouer. Au Sénat d'Etats-Unis même organisation, avec cette seule diffé-

rence que le nombre des comités de dépenses, des comités d'appropriation est un peu moins considérable.

Ce qu'il y a de particulier dans ce système c'est que tous ces comités travaillent indépendamment les uns des autres. Le comité des voies et moyens n'a qu'une tâche très limitée : on a eu déjà occasion de dire qu'aux Etats-Unis les lois qui créent des recettes, sont des lois considérées comme permanentes, qui restent toujours en vigueur, qui permettent de procéder d'une façon constante à la levée des contributions qu'elles ont établies, sans qu'il soit nécessaire de demander tous les ans aux Chambres l'autorisation de mettre les impôts en recouvrement. Dès lors, le comité des voies et moyens n'aura à intervenir que toutes les fois qu'il s'agit ou de créer des recettes nouvelles ou de supprimer des recettes existantes ou encore de modifier certaines dispositions de lois qui ont institué les recettes.

Quant aux comités d'appropriation, ils envisagent chacun un programme de dépenses déterminées, dont ils arrêtent le montant. Il y a ainsi outre les projets éventuellement préparés par le Comité des voies et moyens au sujet des recettes, une dizaine ou une douzaine de projets de lois concernant les dépenses, dépenses des ports et rivières, dépenses des pensions de guerre, etc.....

Ce que nous appelons le "budget", la "loi de finances", n'existe pas jusqu'en 1921 aux Etats-Unis. Le Parlement vote, à la place de notre loi de finances annuelle, une série de lois : certaines pouvant intéresser les recettes, toutes les autres s'appliquant aux dépenses publiques; quant à la liaison entre les dépenses et les recettes, c'est-à-dire, en d'autres termes, à l'équilibre budgétaire, personne ne s'en préoccupe et les choses, malgré tout, fonctionnent passablement jusque vers 1909-1910, car dans toute cette période, les Etats-Unis traversent une phase de grande prospérité; les recettes publiques produisent des excédents considérables, de sorte que par une fortune inespérée, le ministre des finances aux Etats-Unis, n'a pas à s'inquiéter de faire cadrer les dépenses et les recettes. Celles-ci sont toujours suffisamment abondantes, non seulement pour couvrir les charges du budget, mais encore pour laisser place à des excédents substantiels. Les choses commencent à changer à partir de 1909. Ainsi s'explique, comme on va voir, la réforme de 1921.

La situation, disons-nous, change à partir de 1909. Quelques budgets se soldent alors en déficit. Le président de la République commence à s'inquiéter et l'on crée, en 1911, un comité, dit des économies, qui a pour

mission de rechercher les moyens d'améliorer la politique budgétaire du gouvernement fédéral. Cette commission des économies, créée en 1911, après de longues études, rédigea un rapport, qui faisait ressortir la nécessité de ce qu'elle appelait un budget national, c'est-à-dire un budget présentant les dépenses et les recettes dans des tableaux d'ensemble, conçus suivant la méthode suivie en France ou en Angleterre.

Le président Taft essaya, la même année, de mettre en application, sans y parvenir, les recommandations de la commission des économies. C'est seulement après la guerre que la question fut remise à l'ordre du jour et que l'on aboutit au vote de la loi du 10 Juin 1921, qui a institué ce budget national réclamé par la commission de 1911. Désormais, la préparation du budget, non pas tel qu'on l'avait entendu jusqu'ici, mais tel qu'on le comprend dans les pays européens, est confiée exclusivement au pouvoir exécutif et d'une façon plus précise au président des Etats-Unis lui-même.

En quoi consiste la réforme de 1921.

La loi du 10 Juin 1921 institue un bureau du budget, constitué par de hauts fonctionnaires, à la tête desquels est placé un directeur du budget, qui, administrativement, est un fonctionnaire de la trésorerie, c'est-à-dire du ministère des finances, mais qui, en fait, est le collaborateur direct du président, sous l'autorité immédiate duquel il se trouve placé. A ce directeur du budget et à ce bureau du budget, qui assistent directement le président et qui sont à ses côtés, font face, d'autre part, dans chacun des départements ministériels, des fonctionnaires spéciaux, qu'on appelle les fonctionnaires du budget, et dont le rôle est d'établir la liaison entre le président et les différentes administrations ministérielles. Deux fois par an, en principe, le président doit convoquer les principaux fonctionnaires des grandes administrations publiques pour étudier avec eux le plan financier, qui sera adopté pour l'année à venir, et pour leur donner certaines directives. Lorsque ces directives ont été formulées, les administrations centrales des différents ministères font parvenir aux fonctionnaires du budget des départements leurs demandes provisoires de crédits et celui-ci, remplissant sa mission d'agent de liaison, transmet ses demandes au bureau du budget, qui les étudie et qui les fait examiner spécialement par un bureau présidé par le directeur du bureau du budget et composé de sept membres. Chaque ministère est avisé des réductions qui ont été effectuées par cette organisme sur les demandes de crédits, dont il a été saisi. Puis des propositions définitives sont établies alors dans chaque ministère et transmises de nouveau, quelquefois après avoir été

soumises à l'examen de comités spéciaux, au bureau du budget, qui arrête le projet. A cet effet, dans le courant d'Octobre, le bureau du budget examine les demandes définitives qui lui ont été adressées; il les discute contradictoirement avec les chefs de service des différents ministères. A la suite de cette discussion, les chiffres sont fixés ne varieront et si les fonctionnaires ont ensuite à donner leur avis au Congrès, ils ne pourront pas solliciter de crédits supérieurs à ceux dont le chiffre a été finalement arrêté par le bureau du budget.

Les crédits ayant été ainsi établis sont mis en regard avec les recettes. La situation de la dette est également présentée dans le projet, qui contient ainsi, lorsqu'il est soumis aux Chambres, un aperçu général de la situation des finances, comprenant le chiffre des crédits demandés, le chiffre des recettes prévues et enfin la situation de la dette de l'Etat.

Le budget américain est donc aujourd'hui l'œuvre exclusive, tout au moins en ce qui concerne la préparation du budget, du président du gouvernement fédéral. D'ailleurs, il importe d'ajouter que lorsque ce projet aura été déposé au Parlement, la Chambre des représentants et le Sénat useront librement du droit d'initiative qu'ils possèdent pour modifier plus ou moins, s'ils le jugent nécessaire, les éléments du projet qui leur a été soumis.

Par conséquent, depuis 1921, et en conséquence de la réforme que l'on vient de résumer, les Etats-Unis appartiennent au groupe des pays dans lesquels la préparation du budget incombe exclusivement au gouvernement, groupe dans lequel figure également l'Angleterre.

La préparation
du budget et en
Angleterre. En Angleterre, c'est le principe de la séparation des pouvoirs, qui a conduit à une solution entièrement opposée à celle qui avait prévalu en France sous la Révolution et aux Etats-Unis jusqu'en 1921. De ce principe, le législateur de la Révolution française et les hommes d'Etat des Etats-Unis avaient déduit qu'il appartient au parlement, puisque c'est à lui de voter les impôts, de préparer le projet de budget, qui fait état des ressources fiscales et qui en détermine l'emploi. En Angleterre, au contraire, on déduit de ce même principe de la séparation des pouvoirs, conformément à une tradition dont on a déjà rencontré quelques applications, que c'est à la couronne à demander des subsides et à établir le projet de budget : tandis que les communes se borneront à examiner les demandes qui leur sont présentées, et à voir dans quelle mesure elles doivent y faire droit. Le projet du budget anglais est donc l'œuvre exclusive du ministère des Finances ou comme l'on dit de l'autre côté de la

Manche, de la Trésorerie britannique, des bureaux de la trésorerie britannique.

La Trésorerie britannique.

La trésorerie britannique, depuis 1612, constitue en effet un bureau. Elle est placée sous l'autorité d'un collège de 7 personnes, sous la direction duquel fonctionnent des services administratifs permanents. La trésorerie comprend le premier lord de la trésorerie, qui est le premier ministre, s'il fait partie de la Chambre des Communes, ou qui est le leader de la majorité à la Chambre des Communes, si le premier ministre appartient à la Chambre des pairs; ensuite le Chancelier de l'Echiquier; puis trois lords junior 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. Ce bureau de la trésorerie n'a d'ailleurs, en tant que collège, qu'une existence aujourd'hui théorique; il ne s'est plus réuni depuis 1856.

Le rôle du Chancelier de l'Echiquier.

Le premier lord de la trésorerie, qui est en général le premier ministre, ne s'occupe pas spécialement des finances. Les hauts personnages énumérés ne jouent guère, à l'exception du secrétaire financier, qu'un rôle politique. La cheville ouvrière de la trésorerie c'est le Chancelier de l'Echiquier qui, lui, est effectivement le ministre des finances anglais. C'est lui qui, en fait, a sous ses ordres un haut fonctionnaire qui exerce les fonctions de secrétaire permanent de la trésorerie et qui correspond à ce que pourrait être, chez nous, un secrétaire général du ministère des finances. Les services que dirige ce secrétaire permanent de la trésorerie ont été assez profondément réorganisés en 1919. Ils comprennent un chef des bureaux, qui est assisté d'un contrôleur du personnel, d'un directeur financier et d'un directeur des services administratifs. C'est donc, en somme, le Chancelier de l'Echiquier, aidé par les fonctionnaires permanents de la Trésorerie, qui aura seul ou à peu près seul la responsabilité de la préparation du budget.

En ce qui concerne les recettes, il établira seul le projet de budget; le projet des recettes sera préparé dans le mystère de ce qu'on appelle "le corridor des secrets", c'est-à-dire le couloir qui fait communiquer les appartements du Chancelier de l'Echiquier avec les bureaux de la Trésorerie et jusqu'au dernier moment les décisions prises par le Chancelier demeureront strictement secrètes, de façon que la primeur en soit réservée à la Chambre des Communes.

Quant aux dépenses, le Chancelier de l'Echiquier ne peut naturellement pas les évaluer seul; il ne peut que statuer, sauf en ce qui concerne les dépenses de

ses propres services, sur les propositions qui lui sont remises par les différents départements ministériels. Et à cet égard doivent être distinguées les dépenses des services civils d'une part, et les crédits pour l'armée et pour la marine, d'autre part.

Dans les premiers jours du mois d'Octobre, l'année budgétaire s'ouvrant en Angleterre, comme on le verra plus loin, au 1er Avril, le Chancelier adresse à tous les ministères une circulaire pour leur demander leurs estimates, circulaire qui contient deux passages, devenus de style, le premier pour recommander des économies rigoureuses et le second pour rappeler aux ministres qu'ils ne doivent pas se borner à prendre purement et simplement comme bases d'estimation les crédits ouverts par 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 ou ses propositions de dépenses - les deux expressions sont synonymes - ses estimates, à la trésorerie. Les demandes de crédit des services civils sont examinées par le Chancelier et le secrétaire permanent de la trésorerie 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 discrétionnairement 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 de l'Echiquier, tout en restant considérable, est cependant un peu plus restreinte, de façon à ménager les susceptibilités des départements de la guerre et de la marine. Les estimates de ces deux départements sont établis par les secrétaires et par l'amirauté et, après être parvenus aux mains du Chancelier de l'Echiquier, sont discutés en conseil de cabinet. C'est le conseil de cabinet qui statue et non plus le Chancelier de l'Echiquier tout seul. C'est lui qui fixe le total des crédits qui seront demandés pour chacun des deux départements, le détail de ces crédits, la répartition de ces crédits à l'intérieur de chaque département devant d'ailleurs obtenir l'agrément de la Trésorerie. Donc toutes les fois qu'il peut y avoir désaccord entre un département ministériel et la trésorerie, quant aux chiffres des crédits nécessaires, s'il s'agit de crédits pour les services civils, c'est le Chancelier de l'Echiquier qui statue souverainement;

s'il s'agit de crédits pour l'armée et pour la marine c'est le conseil de cabinet, qui tranchera le différend. Ce sont d'ailleurs, à l'inverse de ce qui a lieu pour les services civils, les représentants du ministère de la guerre et de la marine, qui présenteront eux-mêmes à la Chambre des Communes leurs estimates, arrêtés définitivement par le conseil.

La préparation du budget en Allemagne.

En Allemagne, des droits semblables sont accordés au ministre des Finances de l'Empire par la loi allemande sur le budget du 31 Décembre 1922, qui a été révisée et refondue par la loi du 13 Décembre 1933 (voir art. 19 à 21 de cette loi, dont le texte est reproduit dans notre Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des finances). D'après la législation allemande, c'est le ministre des Finances qui prépare seul le budget avec, d'ailleurs, la collaboration, et c'est là une disposition assez intéressante de la loi allemande, de la Cour des Comptes. Au cours de cette préparation, le ministre des Finances a le droit de rejeter ou de réduire les demandes de crédits dont il est saisi par ses collègues pour être insérées dans le projet de budget, à moins, dit le texte, que le désaccord ne porte sur des questions de principe ou sur des questions importantes. Dans ce cas, le ministre dont les propositions n'ont pas été accueillies par le ministre des finances peut faire appel devant le conseil des ministres du refus qui lui a été opposé. Si le conseil des ministres approuve la dépense, malgré l'opposition du ministre des finances, il reste encore à ce dernier un recours : il peut faire opposition, et, dans ce cas, la dépense ne pourra plus être approuvée que si elle obtient à la fois les voix de la majorité de tous les ministres et si le chancelier avec la majorité.

La préparation du budget en France.

En France, au contraire, c'est un système de collaboration de l'exécutif et du législatif, qui a fonctionné depuis que notre droit budgétaire moderne a commencé à s'élaborer, de même, également, qu'a commencé à s'élaborer le régime parlementaire, à dater de la Restauration. Le projet est d'abord préparé par le ministre des Finances, déposé par lui sur le bureau de la Chambre des Députés par application de la loi constitutionnelle, qui exige que la Chambre des Députés soit saisie en premier lieu, et il est ensuite étudié, revu, et plus ou moins profondément rectifié par la commission des finances de la Chambre.

Le rôle du ministre des finances.

Examinons rapidement les deux phases de cette collaboration et tout d'abord la phase dans laquelle le ministre des Finances joue un rôle essentiel. Le ministre des finances, en matière de préparation du budget, joue plusieurs fonctions importantes. Tout d'abord

il prépare le budget des dépenses de son propre département et centralise les projets de dépenses préparés, chacun en ce qui le concerne, par ses collègues des autres ministères. A cet effet, peu de temps avant que ne commence effectivement la préparation du budget dans les bureaux de l'administration des finances, le ministre des finances adresse à ses collègues une circulaire leur demandant de lui faire parvenir leurs demandes de crédits à une date rapprochée et généralement les exhortant à l'économie, faisant valoir les difficultés que présente l'équilibre du budget. Lorsque le ministre des finances a reçu les demandes de crédits, c'est-à-dire les budgets de dépenses de tous les autres ministres, qu'il y a joint le budget des dépenses du ministère des finances, qu'il a préparé lui-même, il sait quel est le montant des crédits qu'il y a lieu de demander au parlement, quel est le coût probable des services publics au cours de l'année dont on prépare le budget.

D'autre part, le ministre des finances prépare et prépare seul le budget des recettes pour cette raison que si tous les autres ministères, sans exception, sont essentiellement des ministères de dépense, sauf peut être le ministère des P.T.T., le ministère des Finances est lui, essentiellement, un ministère de la recette; c'est lui qui dirige l'armée des perceuteurs, des receveurs des différentes branches d'impostes et, même en ce qui concerne les recettes comme celles des P.T.T. qui ne sont pas perçues par les fonctionnaires de l'administration des finances, c'est le ministère des finances qui finalement centralise dans le Trésor, dont il a la garde, ces recettes, qui finiront toutes un jour ou l'autre par affluer dans les caisses publiques placées sous la direction du ministre des Finances; c'est lui qui, par l'intermédiaire de la comptabilité publique, adresse à tous les comptables, même appartenant aux autres ministères les instructions techniques auxquelles ils doivent obéir.

Enfin, le ministre des finances doit mettre en état la loi de finances, en arrêter définitivement le texte, la structure, rassembler toutes les dispositions législatives qui doivent y figurer, en préparer les états législatifs, les documents annexes et en écrire la préface, qui constitue l'exposé des motifs, exposé des motifs dans lequel le ministre des finances, d'une part, donne des renseignements généraux sur la situation financière, et d'autre part, à l'occasion du commentaire des articles, indique les différentes méthodes dont on s'est servi pour apprécier le rendement des recettes et le montant du produit des impôts.

C'est le ministre des finances ensuite, qui aura la charge de défendre devant le parlement le projet de budget, lorsqu'il sera soumis à la discussion publique.

Ces différentes fonctions sont confiées soit au ministre des finances tout seul, soit au ministre du budget et au ministre des finances, quand le portefeuille, comme le fait s'est produit encore récemment, se trouve partagé entre deux titulaires. En principe, ce que nous avons dit du ministre des finances en général s'applique, dans ce cas, plus particulièrement au ministre du budget; cependant, le ministre des finances, lui aussi, est amené à collaborer avec le ministre du budget à la préparation de la loi de finances et à défendre devant le Parlement.

Sa mission d'équilibrer le budget.

Quoi qu'il en soit, les fonctions attribuées au Ministre des Finances lui imposent une responsabilité redoutable, une tâche qui constitue, en réalité, l'essentiel de sa fonction et qui est, puisqu'il établit seul le budget des recettes et qu'il rassemble d'autre part tous les budgets de dépense, dont celui du ministère des finances qu'il a préparé lui-même, de faire cadrer recettes avec dépenses, d'assurer l'équilibre budgétaire.

Mission redoutable, particulièrement difficile, si on veut la remplir en conscience, car il faudra résoudre, lorsque le budget, d'après les premières données placées sous les yeux du ministre des finances, paraît en déficit, soit à augmenter les recettes, c'est-à-dire à créer de nouveaux impôts, ou à relever le tarif des impôts existants, soit si l'on craint d'augmenter le fardeau des contribuables, à tailler dans le vif et à procéder à des compressions de dépenses plus ou moins rigoureuses - sans parler d'autres méthodes plus faciles, mais moins légitimes, qui consistent à donner un léger coup de pouce aux évaluations, à réduire un peu le chiffre des dépenses probables et à augmenter un peu le rendement escompté des différents impôts .

Le ministre des finances va donc avoir à décider de la façon dont l'équilibre doit être recherché, soit par l'augmentation des recettes, dont la création sera proposée par des articles de la loi de finances, soit par la réduction des crédits. Si l'on était en Angleterre, le ministre des finances aurait, pour réaliser l'équilibre, un pouvoir dont il ne dispose pas en France: il pourrait, du moins en ce qui concerne les services civils, opérer de sa propre autorité les retranchements nécessaires et les autres ministres dont il aurait réduit les demandes, ne seraient pas fondés à éléver le conflit.

La question de l'augmentation des pouvoirs du ministre des finances.

Comme l'exemple de l'étranger a toujours chez nous une très grande séduction, on n'a pas manqué de dire qu'il y avait là une lacune de notre organisation financière; que le ministre des finances en France, est désarmé, tandis que le chancelier de l'Echiquier est investi d'une suprématie particulière; qu'il faudrait donner à notre ministre des finances les mêmes droits qu'à son collègue anglais et lui permettre de modifier, de réduire, de sa propre autorité, les demandes de crédits qui ne lui paraissent pas compatibles avec les nécessités de l'équilibre budgétaire. C'est en ce sens que le comité des experts de 1926, avait émis un vœu, tendant à renforcer les pouvoirs du ministre des finances. En réalité, on s'est peut être illusionné sur le supplément d'autorité qu'un texte précis pourrait apporter au ministre des finances; et en effet de deux choses l'une, ou bien le ministre, dont son collègue des finances aura réduit les crédits, s'inclinera et il peut le faire et il le fait souvent en France en l'absence de textes. Il peut également s'insurger, même s'il existe un texte, et s'il estime que la réduction de crédits qu'on veut lui infliger ne lui permet pas d'assurer le bon fonctionnement des services, dont il a la responsabilité : et alors, en cas de conflit, aussi bien en Angleterre qu'en France, la seule autorité qui soit capable de trancher le différend c'est le conseil des ministres. C'est ainsi d'ailleurs que les choses se passent en France. C'est ainsi également qu'elles se passent en Angleterre en ce qui concerne les services de la marine et de l'armée et c'est ainsi qu'elles se passerait également en Angleterre, même pour les services civils, si un ministre quelconque refusait un jour de s'incliner devant la suprématie, bien que constitutionnelle, du chancelier de l'Echiquier.

Suprématie du Ministre des finances en matière d'exécution du budget.

En réalité, l'autorité du ministre des finances français est considérable. Cette autorité considérable s'exerce notamment dans l'exécution du budget. C'est la loi elle-même qui reconnaît alors la suprématie du ministre des finances : s'il y a conflit entre un ministre et le contrôleur des dépenses engagées de son ministère, qui est un fonctionnaire relevant directement de l'autorité du ministre des finances, l'engagement litigieux des dépenses ne pourra être effectué qu'avec l'approbation du ministre des finances, qui, ainsi, statuera définitivement.

D'autre part, une loi de 1925 a donné au ministre des finances le pouvoir d'enquêter dans tous les ministères, en vue de réaliser des économies et les lois récentes, qui ont prescrit au gouvernement de réaliser

des économies au moyen de décrets contresignés par le ministre intéressé et par le ministre des finances, ou encore accru l'autorité de ce dernier, en lui fournissant un appui législatif. Enfin, même en ce qui concerne la préparation proprement dite du budget, il s'en faut de beaucoup que le ministre des finances français soit désarmé. D'abord, les budgets de dépenses, qui lui sont transmis par chacun de ses collègues des autres ministères, doivent être accompagnés de l'avis du contrôleur des dépenses engagées de ce ministère, qui est un agent directement sous les ordres du ministre des finances; d'autre part, c'est l'autorité du ministre des finances, bien qu'elle ne soit qu'une autorité morale, qui s'exerce largement lorsqu'il s'agit d'obtenir de ses collègues qu'ils limitent leurs demandes de crédits aux possibilités budgétaires. Si des réductions s'imposent pour un chiffre trop considérable, la décision sera remise alors sans provoquer de conflit, au conseil des ministres; c'est ce qui s'est passé lorsqu'il a fallu, pour l'établissement du projet de budget de 1931-1932, réaliser une diminution de 4.200 millions sur les crédits demandés par l'ensemble des ministères.

Enfin, on peut dire que, lorsqu'il s'agit, non pas de la préparation du projet de budget initial, mais de demandes de crédits additionnels par les différents ministères, en cours d'exécution du budget, la censure de la direction du budget et du contrôle financier, au ministère des finances, s'exerce avec une autorité redoutable, devant laquelle les différents ministères ont pris et prennent de plus en plus l'habitude de s'incliner.

Il est aujourd'hui à peu près impossible de passer outre au refus de la direction du budget pour une demande de crédits.

Une fois que le projet de budget a été arrêté de tous ses détails, imprimé et déposé sur le bureau de la Chambre (il est souvent déposé en blanc et imprégné ensuite), il est immédiatement renvoyé à la commission des finances qui doit procéder à un premier examen, avant d'en transmettre le texte définitif à la Chambre elle-même, qui le discutera.

La commission des finances présente ce caractère particulier, de n'avoir été créée par aucune disposition législative, ce qui a permis à certains publicistes de soutenir ce paradoxe que l'existence de la commission des finances était illégale ce qui n'est nullement le cas, car ce que la loi n'interdit pas est toujours toléré.

C'est seulement un article du règlement de la Chambre des Députés, qui a institué la commission

La commission des finances.

finances de la Chambre; c'est un article du règlement du Sénat qui a institué la commission analogue de la haute assemblée. Depuis lors, il est vrai, certains textes de lois font allusion à l'existence de cette commission des finances, lui donnant une consécration légale, qui pendant longtemps lui a fait défaut.

La commission des finances de la Chambre des Députés est aujourd'hui une des vingt grandes commissions permanentes de la Chambre. Elle comprend 44 membres, c'est-à-dire quatre membres par bureau, les membres de l'assemblée étant répartis entre onze bureaux, tandis que la commission des finances du Sénat ne comprend que 36 membres, le Sénat n'ayant que 9 bureaux. En dehors de cette différence d'effectifs, la seule différence que l'on puisse relever entre la commission des finances de la Chambre et celle du Sénat, c'est que la première est nommée exactement pour un an et renouvelée au début de la session ordinaire, tandis que la commission du Sénat n'est nommée qu'après le dépôt du projet de budget à la Chambre et garde ses pouvoirs jusqu'à la désignation de la Commission suivante.

Désignation de ses membres.

Autrefois ces commissions étaient élues directement par les bureaux, chaque bureau désignant à la Chambre quatre membres et au Sénat trois membres. L'avantage que l'on attribuait à ce système c'est qu'il permettait pour la désignation des commissaires, une première discussion préalable à l'intérieur des bureaux. Ceux-ci pouvaient faire appel aux compétences financières, qui se trouvaient dans leur sein; d'autre part, comme les bureaux étaient composés par voie de tirage au sort, les préoccupations politiques se trouvaient largement atténuées par ce système d'élection. Elles étaient même à tel point atténuées que l'on a craint que la composition de la commission des finances, dépendant du hasard suivant lequel les membres de la majorité ou de la minorité se trouvaient répartis entre les différents bureaux, ne répondit pas suffisamment aux tendances politiques de l'assemblée. Si bien qu'aujourd'hui on suit un système différent et qu'au Sénat comme à la Chambre, les commissions sont nommées par application du principe de la proportionnelle. En divisant le nombre des membres de l'assemblée par le nombre des commissaires à élire, on obtient le quotient; autant de fois ce quotient est contenu dans l'effectif d'un groupe, autant de commissaires ce groupe pourra présenter à la commission. Les membres non inscrits formeront, pour cette occasion, un groupe spécial, le groupe des non-inscrits. C'est de cette façon qu'aujourd'hui est nommée dans les deux assemblées la commission des finances.

Représentation proportionnelle des groupes.

Le système de la proportionnelle des groupes a l'avantage, d'abord, de permettre à chaque groupe de désigner ses membres les plus compétents en matière de finances, et, d'autre part, de calquer la composition politique de la commission sur la composition de l'assemblée; ce qui a d'ailleurs été, dans ces derniers temps, considéré comme un inconvénient, la commission des finances ayant tendance trop souvent à faire prédominer les considérations politiques sur les considérations purement techniques, qui devraient seules guider son examen.

Rôle de la Commission.

La commission des finances est chargée, aux termes de l'article 100 du règlement de la Chambre des Députés, de l'examen des lois de recettes et de dépenses. Est renvoyé à l'examen de cette commission tout projet de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférent aux exercices courants, clos ou périmés. Par ailleurs, un autre article du règlement, l'article 32, porte que si une autre commission de la Chambre est saisie d'un projet ou d'une proposition de loi comportant imputation de crédits, communication pour avis doit être faite de ce projet ou de cette proposition à la commission des finances; on trouve une disposition analogue dans le règlement du Sénat.

La Commission désigne dans son sein un président, un rapporteur général et des rapporteurs spéciaux, auxquels est confié l'examen, soit du budget des dépenses d'un ministère, soit de certains budgets annexes, soit encore de certains services, comme par exemple tous les services financiers qui résultent de l'application des conventions avec les réseaux de chemins de fer; un rapporteur spécial est nommé pour les conventions.

Le rôle du rapporteur général est de centraliser dans un rapport d'ensemble, les données concernant les dépenses, éparses dans les différents rapports spéciaux; il doit également rapporter le budget des recettes et, d'une façon plus générale, conclure, au nom de la commission, sur la loi de finances dans son ensemble. On laissera de côté, pour le moment, certaines fonctions accessoires dont la commission des finances est chargée, comme, par exemple, le contrôle du matériel de guerre ou encore l'examen des différents documents financiers, qui doivent, en vertu de différents textes de lois, lui être communiqués, soit par le ministre des finances, soit par les ministres intéressés.

Il est à remarquer, et ceci d'ailleurs n'est qu'à l'application d'une règle générale, que le texte qui viendra en discussion devant l'assemblée n'est pas

texte compris dans les volumes bleus du projet de loi de finances, déposé par le ministre des finances, mais le texte revu, modifié, corrigé par la commission des finances et reproduit à la fin du rapport général. Il en résulte que si le gouvernement, n'ayant pu se mettre d'accord sur un point quelconque avec la commission des finances, veut reprendre le texte du projet primitif, que la commission n'a pas adopté, auquel elle a substitué un texte différent, il sera obligé de reprendre ce texte par voie d'amendement, comme devrait le faire n'importe quel auteur d'un amendement à la loi.

Reproches adressés à la commission des finances.

Le rôle de la commission des finances est considérable par lui-même. On lui reproche d'avoir tendance à l'élargir encore. Et d'abord la commission des finances, comme on le disait plus haut, tend trop souvent à substituer le point de vue politique au point de vue technique. On lui reproche également d'empêter sur les attributions normales des autres commissions, et, comme il n'est guère de propositions ou de projets de lois, quelqu'en soit l'objet, qui n'aient une certaine répercussion financière, de profiter de ce prétexte pour évoquer devant elle presque toutes les dispositions soumises au vote de l'assemblée, même si elles n'ont qu'un rapport lointain avec les finances publiques. Enfin, on lui reproche surtout de transformer un rôle qui, normalement, devrait être un rôle de collaboration entre le parlement et le gouvernement, ou, d'une façon plus précise, entre un comité parlementaire et le ministre des finances, en un rôle de contrôle, de révision, qui transforme le ministre des finances, en une sorte de subalterne de la commission des finances. Non seulement celle-ci apporte des modifications de détail - ce qui entre exactement dans ses attributions normales - au programme financier qui lui est soumis, mais elle renvoie parfois tout entier, au ministre des finances le projet dont il l'avait saisie, en l'invitant à en présenter un autre, conçu dans un esprit différent et répondant aux directives de la commission. Il ne s'agit plus dans ce cas de collaboration, mais bien de subordination du ministre aux commissaires. Il leur est même arrivé, en 1925, de provoquer la démission d'un ministre des finances.

On se trouve certainement ici en présence d'un véritable empiètement du législatif sur l'exécutif. Il en résulte que si, théoriquement, le projet de budget est l'œuvre de la collaboration d'un comité parlementaire et du ministre des finances, en réalité

il est surtout élaboré par la commission des finances qui l'impose plus ou moins au ministre des finances et au gouvernement tout entier.

Aussi, s'efforce-t-on, de divers côtés, à rechercher les moyens de réduire le rôle de la commission des finances, voire même, d'une façon plus générale, de reformer le système des grandes commissions permanentes de la Chambre des Députés, dont hier encore on faisait la critique à la tribune de l'assemblée.

Remarquons cependant que si la commission des finances de la Chambre a souvent fait un usage discutable de ses prérogatives, il paraît excessif de conclure du mauvais fonctionnement d'une institution, à la suppression pure et simple de cette institution. Il n'est pas contestable que si la commission des finances a maintes fois outrepassé ses pouvoirs, usurpé sur les fonctions de l'exécutif, elle a par ailleurs très utilement défendu les intérêts des finances publiques. D'autre part, lorsque l'on critique la commission des finances, les reproches s'adressent en fait, spécialement, à la commission des finances de la Chambre : mais ceux là même qui la critiquent sévèrement placent leurs espoirs dans une autre commission, la commission des finances du Sénat et comptent sur elle généralement avec raison, pour corriger certaines erreurs de la Chambre. On ne peut enfin manquer d'être impressionné par ce fait qu'en Angleterre, où il n'y a pas d'institution qui corresponde à notre commission des finances, on en a parfois regretté l'absence et qu'encore, à l'heure actuelle, on recherche les moyens par lesquels on pourrait améliorer la procédure budgétaire, que les Anglais trouvent insuffisamment organisée.

Tentative, en Angleterre de renforcement du contrôle parlementaire des finances publiques.

On verra plus tard qu'en Angleterre, le projet de budget, dont la préparation incombe exclusivement à la trésorerie, est discuté directement, sans étude préalable par un comité parlementaire, par la Chambre des Communes. La Chambre des Communes, il est vrai, suit, dans ses séances consacrées à la discussion du budget, une procédure moins solennelle que celle de ses séances habituelles. Elle s'intitule, pour la circonstance, comité des subsides ou comité des voies et moyens suivant l'objet de ses discussions; d'une façon ou d'autre le "comité" comprend la Chambre tout entière. C'est la Chambre des Communes tout entière qui est directement saisie du projet de budget et qui, de plain-pied, engage la discussion.

Un comité créé en 1917, un select committee s'était demandé s'il n'y aurait pas lieu, pour renforcer le contrôle parlementaire des finances publiques, jugé insuffisant, d'instituer des commissions permanentes

chargées d'examiner les propositions de dépenses. C'est sur sa recommandation qu'a été instituée, en 1919, une commission permanente pour l'examen des propositions de dépenses présentées la même année, à l'exception de quelques demandes de crédits spécialement réservées à l'Assemblée. On pouvait croire à ce moment que l'Angleterre s'acheminait vers un système analogue à celui de nos commissions françaises. Il n'en a rien été. La commission permanente, improvisée en 1919, s'est montrée fort embarrassée de sa mission; elle n'a proposé que quelques réductions de crédits tout à fait insuffisantes et l'expérience, qui avait ainsi échoué au début, n'a pas été poursuivie.

Les tendances actuelles sur la réforme du contrôle financier des Communes.

Cependant encore en ces derniers temps la presse anglaise a insisté (voir un article dans le Times du 5 Février 1933) sur les inconvénients d'une pratique qui empêche la Chambre des Communes de remplir sa mission de contrôle financier et l'oblige à adopter sans étude, sans examen préalable, les propositions qui lui sont présentées par la trésorerie. La tendance qui semble prédominer actuellement de l'autre côté de la Manche, ce n'est pas le retour à la tentative de 1919, l'imitation pure et simple de nos commissions, mais la mise à la disposition de la Chambre des Communes par la Trésorerie de quelques fonctionnaires techniques susceptibles de la guider dans la besogne pratique pour laquelle elle s'est montrée souvent incomptente.

Il est à remarquer d'ailleurs que le ministère des finances en France met à la disposition de la commission des finances de la Chambre des Députés et de la commission des finances du Sénat, quelques fonctionnaires de l'administration centrale, qui sont, pour les rapporteurs spéciaux et pour le rapporteur général, des guides très avertis et très utiles. Les publications de rapporteurs particuliers ou du rapporteur général s'assimilent dans une mesure plus ou moins large et plus ou moins discrète le fruit du travail de ces collaborateurs, empruntés à l'administration centrale.

Quand le budget est préparé ?
La date d'ouverture de l'année financière.

La question de savoir quand le budget est préparé pose la question de la date d'ouverture de l'année financière; l'époque de la préparation du budget dépend naturellement de celle à laquelle ce budget devra être exécuté. La préparation du budget de l'année à venir commence actuellement au printemps, dans les premiers mois de l'année courante, aussitôt qu'a été obtenu le vote du budget applicable à cette année courante. Par exemple, la préparation du budget de 1934 a commencé aussitôt après le vote de la loi de

Le système actuel en France.

finances du 31 Mai 1933. La préparation du projet de budget de 1935 a commencé aussitôt après le vote du budget pour 1934, vote qui a été obtenu le 28 Février 1934, date de la promulgation de la loi de finances. Le budget de 1935, pour l'envisager plus spécialement, a donc été préparé au printemps de 1934; il a été déposé le 6 Juillet 1934 et il a été voté, par une heureuse exception, avant la fin du mois de Décembre 1934. 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, qui tient souvent des séances au cours des vacances parlementaires, afin d'être à même de déposer les rapports le plus vite possible, après l'ouverture de la cession extraordinaire d'automne. Dans cette session extraordinaire d'automne, la discussion se poursuit devant les deux Chambres et le budget est voté si possible avant le 1er Janvier, c'est-à-dire ayant la date à laquelle il commence à recevoir son exécution.

Le système d'autrefois.

Autrefois, la période de préparation et de discussion du budget était un peu plus étendue, et c'est là un fait dont il importe de se souvenir, si l'on veut apprécier exactement la valeur des critiques qui ont été adressées au système actuel. Le budget était autrefois préparé 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. 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, ouverte depuis le deuxième mardi de Janvier et dont la durée constitutionnelle est fixée à cinq mois; les débats poursuivaient, s'il était nécessaire, au début de la session extraordinaire d'automne. Alors, une fois le vote acquis, commençait, au courant de cette période d'automne, la préparation du budget de l'année suivante et ainsi de suite.

Critiques soulevées par l'ancienne méthode de préparation.

Ce régime avait cessé depuis longtemps d'être appliqué, parce que les retards survenus habituellement dans le vote d'un budget se répercutaient nécessairement sur la date de préparation du budget suivant. Quoi qu'il en soit, il est nécessaire de se reporter aux anciens errements pour comprendre les critiques que cette méthode de préparation du budget avait provoquées. Ces critiques étaient au nombre de deux. La première concernait l'impossibilité de présenter des

prévisions de recettes ou de dépenses ayant quelque valeur, puisqu'on les établissait beaucoup trop longtemps avant la période à laquelle elles devaient s'appliquer.

A quatorze ou quinze mois de distance, il est évidemment très difficile de pouvoir former des conjectures valables sur le montant des crédits qui seront nécessaires 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 évaluations, 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 6 ou 7 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 l'histoire financière contemporaine, on voit que le budget n'a presque jamais été voté à sa date normale, qui était le premier Janvier, que presque toujours la discussion n'était pas achevée et qu'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 crédits provisoires, des autorisations provisoires, qu'on appelle les douzièmes provisoires. De 1810 à 1929, le budget a été voté 42 fois en retard et, depuis 1873 tout particulièrement, on a eu recours 26 fois aux douzièmes provisoires; de 1892 à 1914 c'est-à-dire en 23 ans, on compte 18 années où le budget n'a pas été voté en temps utile. Tout de suite après la guerre, le vote du budget dans les délais est également l'exception.

Il y a donc, dans la pratique qu'on a suivie pour la préparation, un vice auquel il importe de porter remède. Ce vice tient au fait que dans le système actuel la discussion du budget se trouve fatallement placée dans la session extraordinaire d'automne, qui est une session trop courte pour que les Chambres puissent, la plupart du temps, terminer l'examen de la loi de finances avant la fin de l'année. Le remède consistait, disait-on, à suivre l'exemple d'un certain nombre de pays étrangers, à répudier complètement les errements auxquels nous étions habitués et à changer la date d'ouverture de l'année financière. Si l'on parcourt la liste des pays étrangers, on 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 premier 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.

Avantage à attendre du changement de date de l'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. Si l'on ne peut formuler des prévisions exactes 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 va du 1er avril au 31 mars ou du 1er Juillet au 30 Juin. En réalité, il n'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 fût 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 5 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 à hâter l'adoption de la loi de finances. On aurait ainsi un budget, qui entrerait en vigueur 7 mois après la période de sa préparation et qui pourrait, par conséquent, en ce qui concerne les évaluations, présenter le maximum de vraisemblance. Si le budget entra en application au 1er Avril, la préparation du projet de loi de finances se trouverait alors rechignée au milieu du printemps, c'est-à-dire après la fin de Mars ou le commencement d'Avril. Le projet pourrait être déposé au mois de Juillet ou, en tout cas, dans les premiers jours de la session extraordinaire, alors les Chambres disposeraient, pour la discussion des deux mois de 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 4 mois, 4 mois 1/2, ou même 5 mois.

Ce qui donnerait en France un intérêt particulier au changement de date de l'année financière, c'est

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'armée financière débutant au 1er Juillet, soit une période de 5 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.

La question du changement de date de l'année financière s'était déjà posée sous la Restauration.

Cette question du changement de date de l'année financière s'est posée 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 concerne la taille dont la période de recouvrement chevauchait l'année civile pour tenir compte des travaux des campagnes et des facilités de recouvrement de l'impôt.

Lorsque la France disposa d'un budget régulier, voté par les Chambres, à partir de 1814, 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 loi relatif aux douzièmes provisoires de 1818, proposa de changer le point de départ de l'année financière afin, disait-il, et l'on voit 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. À 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, voulut 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 permettre aux redevables de s'acquitter avec plus de commodité. Il 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. Cette session est au surplus la seule pendant laquelle elle puisse s'adonner à des

travaux importants et de longue haleine. De Villèle Duvergnier de Hauranne observaient que le point de départ du 1er Juillet, faisant concorder sensiblement l'année financière et l'année agricole, s'explique d'ailleurs, et c'est là une vue intéressante, par le caractère essentiellement rural de l'économie français 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 et à des sifs de Paris. Duvergnier de Haurame 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 les travaux parlementaires sont ainsi 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.

En ce qui concerne l'avantage d'exactitude des visions budgétaires, le baron Louis rappelait, dans son exposé des motifs, qu'il convient de rapprocher tant que possible l'élaboration et la discussion du budget de sa mise en exécution. Préparation en automne discussion en hiver, vote au printemps: on réalisait ainsi le maximum de célérité et d'exactitude. En effet lorsqu'on laissait traîner trop longtemps la préparation de la loi de finances, de si loin, ajoutait le Garde de Sceaux de Serre, dans l'incertitude des éléments, la prévoyance est vaine, une estimation approximative est impossible. On demande trop, dans la tête de ne pas avoir assez. Enfin, le baron Louis insistait encore sur ce dernier argument que la réforme intéresserait les contribuables; en commençant le couvrement au mois de Juillet, après le vote de la loi de finances, le premier mois se passerait en publications, avertissements et formalités préliminaires, qui laisseront aux propriétaires le temps de faire leurs récoltes; de sorte que le premier terme exigible de l'impôt coïncidera avec les premières rentrées d'argent.

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 entraîna ceux-ci à refuser le 4 Mars 1819, par 93 voix contre 54, de voter des impôts, même à titre transitoire, pour 18 mois, l'article 48 de la Charte ayant édicté que l'impôt foncier ne pourrait être consenti que pour un an.

Le projet Peytral en 1888.

La question ne devait être reprise que beaucoup plus tard. C'est seulement en 1882 que M. Ribot rapporteur du budget de 1883 suggéra de reprendre la proposition de 1819 et de fixer du 1er Juillet au 30 Juin l'année financière. Tout en admettant l'avantage qu'il y aurait à réduire le temps qui sépare la préparation et le vote du budget de sa mise à exécution, le ministre des finances d'alors, Léon Say, se déclara sceptique sur l'utilité de la réforme, qui ne fut pas discutée. Quelques années plus tard, on put croire cependant que les partisans d'une nouvelle période financière allaient 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 minimum de 8 à 9 mois. Le rapporteur, M. Camille Pelletan, se prononçait également en faveur de la réforme et il insistait surtout sur cet argument que l'on pourrait ainsi élaborer 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 une session ordinaire de 5 mois.

Le rejet par le Sénat. Les arguments exposés par M. Léon Say.

Le projet fut adopté par la Chambre, le 1er Juin 1888, par 287 voix contre 288. De même que le projet de 1819 avait échoué devant la Chambre des pairs, le projet Peytral devait cette fois échouer devant le Sénat. Ce qui entraîna son rejet ce fut l'intervention très énergique du rapporteur de la commission, M. Léon Say. Le changement de date, disait-il, présenterait de très graves inconvénients pratiques pour la passation des marchés de fournitures et de travaux publics. Au 30 Juin, les bureaux du ministère de la guerre - un des plus gros acheteurs aux 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'appliquera à partir du premier Janvier de l'année suivante, les bureaux possèdent ce renseignement important. 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 leur ont été alloués par la loi de finances, utilisent les mois d'hiver et de printemps

pour préparer les cahiers des charges particuliers fixant les conditions des marchés, et procéder aux adjudications, de telle façon que les travaux puissent commencer utilement au début de la belle saison. Cette situation se trouvera renversée avec une année financière débutant au 1er Juillet. La période utile pour l'exécution des travaux, c'est-à-dire la belle saison, sera absorbée par les devis et les adjudications et on sera prêt pour se mettre à l'œuvre au moment où commence la saison défavorable.

En second lieu et surtout selon Léon Say, l'adoption d'une nouvelle date pour l'année financière de l'Etat aurait le grand inconvénient, et c'est l'argument qui, en fait, a évoqué entraîner le rejet du projet Peytral, de rompre l'unité de date des finances publiques, unité de dates qui est un des principes de notre législation financière. Il serait en effet très difficile, sinon impossible, d'étendre la réforme aux budgets des départements et des communes; la modification des dates de l'année fiscale traditionnelle présenterait des difficultés pour le budget de l'Etat lui-même. Les sessions des conseils municipaux et des conseils généraux, au cours desquelles sont votés le budget municipal et le budget départemental s'accordent très aisément avec l'ouverture de l'année financière au 1er Janvier. Il serait très difficile pour des raisons de pratique, de modifier la date des sessions ordinaires des assemblées locales, de faire à l'adapter à la nécessité de voter le budget pour le 1er Juillet. Par contre, le maintien de la date des sessions entraînerait une discordance entre l'année fiscale de l'Etat et l'année fiscale des collectivités locales dont les budgets continueraient de couvrir la période du 1er Janvier au 31 Décembre. Or, les budgets locaux s'alimentaient alors et s'alimentent encore aujourd'hui, mais dans des conditions sensiblement différentes, de centimes additionnels aux contributions directes recouvrées pour le compte de l'Etat. Ce sont les assemblées locales, qui votent elles-mêmes, dans certaines limites autorisées par le législateur, le nombre de centimes additionnels aux contributions directes de l'Etat ou, pour employer l'expression technique, les centimes additionnels au principal, dont elles ont besoin pour libérer leur budget. On ne voyait donc pas comment ce serait possible, à une assemblée, de voter, dans le courant de l'année, des centimes additionnels applicables à l'année financière locale, maintenus du 1er Janvier au 31 Décembre, et devant se greffer sur le principal, qui ne serait voté que jusqu'au 30 Juin.

l'année suivante. Aussi pour échapper à cette difficulté, qui était à peu près insurmontable, le projet Peytral avait-il été obligé de conserver les dates anciennes pour l'année fiscale, qui se trouverait ainsi chevaucher sur l'année budgétaire. Les contributions directes continuerait à être établies et votées par une loi spéciale, distincte de la loi du budget, 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, départements et communes. Pas de difficulté, puisque l'on supposait maintenue pour elles la concordance de l'année financière avec l'année civile.

Quant au principal perçu pour le compte de l'Etat, on serait obligé de l'attribuer par moitié aux deux exercices, qui se succéderaient dans le cours de l'année civile. De cette façon, on arrivait donc à sauvegarder la concordance entre les budgets locaux et la loi annuelle 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 à des époques et pour des périodes différentes; une portion comprenant toutes les recettes autres que les contributions directes, votée pour la période allant du 1er Juillet au 30 Juin, et une portion constituée par les contributions directes, votée pour la période allant du 1er Janvier au 31 Décembre; le produit de cette dernière période était partagé par moitié et attribué aux deux exercices financiers, qui prenaient la suite l'un de l'autre au milieu de l'année civile.

Depuis l'échec du projet Peytral, on retrouve, au cours de ces dernières années et surtout depuis la guerre, un certain nombre de propositions ou de projets de loi, qui tendent à modifier les dates traditionnelles et à adopter, soit la date du 1er Avril, soit celle du 1er Juillet, comme point de départ de l'année financière. De nombreuses propositions d'initiative parlementaire, sont déposées devant la Chambre, notamment entre 1911 et 1917. En 1913, le ministre des finances, M. Klotz, réunit une commission chargée d'examiner les divers 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 fût prononcé en faveur du changement de date, la commission, qui était composée de hauts fonctionnaires, se

es Commissions
e 1913 et de
919.

prononça contre le principe de la réforme. Une autre commission devait être constituée en 1919, avec le mandat, plus limité, de rechercher les modalités d'application de la réforme, dont le gouvernement adoptait le principe sous réserve de l'approbation parlementaire; effectivement, dans le projet de loi de finances qui est devenu la grande loi fiscale du 25 Juin 1920, M. Klotz, ministre des finances, avait proposé de fixer, à partir de 1921, la date d'ouverture de l'année financière au 1er Avril.

Malheureusement, la Chambre n'aborda pas le fond de la question, et sans se prononcer sur le principe, prononça simplement la disjonction.

Nouvelles tentatives devant le Sénat en 1923, puis en 1925. En 1923, le gouvernement avait demandé, eu égard aux circonstances, que le budget fût exceptionnellement voté pour une période de deux ans. Il y avait donc, semblait-il, une occasion favorable de triompher des difficultés de la période intercalaire, auxquelles avait succombé le projet 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, à cette occasion, vota la prise en considération d'une proposition Victor Peytral, qui tendait à fixer au premier Juillet le point de départ de l'exercice financier. Elle décida toutefois, en ajournant sa décision sur le fond, d'entendre le ministre des finances sur les modalités d'application et l'opportunité de la réforme. Les choses 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. Le rapporteur signale qu'en effet, à certains points de vue, notamment pour tenir compte de la facilité du travail parlementaire, la date du 1er Avril est préférable à celle du 1er Juillet. La session ordinaire est en effet, à l'heure actuelle, conduite pratiquement tous les quatre ans, à trois mois au maximum par les élections générales : fixées autrefois en Septembre ou Octobre, elles ont lieu maintenant dans le courant du mois de Mai. Le travail parlementaire pourra s'effectuer plus facilement avec plus de continuité, du moins de Novembre au mois d'Avril, n'étant interrompu que par la courte intersession de Janvier, que de Janvier à Juillet,

Les propositions Victor Peytral.

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 -.

Le choix du 1er Avril provoque, d'autre part, moins de changements dans les règles de l'administration locale, et permet aussi de faire voter plus facilement les crédits additionnels par les Chambres, celles-ci continuant 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. La seule supériorité de la date du 1er Juillet - qui ne suffisait d'ailleurs pas, d'après l'auteur du projet, à compenser ses inconvénients - était de permettre plus aisément d'éviter les 12ème provisoires, ou du moins des 12ème provisoires trop 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, la Chambre avait jusqu'aux grandes vacances pour poursuivre la discussion et pouvait être incitée à voter sans trop de résistance, un ou plusieurs douzièmes; au contraire, avec l'année financière s'ouvrant au 1er Juillet, il serait difficile au Parlement de voter, à la fin de Juin, 4 ou 6 douzièmes provisoires, et de renvoyer après les vacances la suite des débats. Le parlement serait ainsi amené, ou bien à voter le budget dans le temps normal, ou bien à siéger en permanence jusqu'au vote définitif. Dans les deux cas, le résultat serait le même et les douzièmes évités.

La seconde proposition de M. Victor Peytral n'eut pas finalement plus de chance que la précédente.

Avant qu'elle fût 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 au 1er Juillet.

De leur côté, les experts, convoqués en 1926 pour examiner la situation financière, insistèrent sur les inconvénients bien connus du régime des 12ème provisoires, cause de désordre et de déficit, et sur la nécessité du vote du budget avant le début de l'année financière pour obtenir ce résultat, disaient-ils, il est indispensable de tenir compte des sessions des Chambres 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

Proposition de
résolution Lou-
cheur.

L'avis des ex-
perts de 1926.

en temps voulu. Les experts concluaient donc à l'ouverture de l'armée financière au 1er Avril, de façon que la discussion budgétaire, s'engageant au début de la session extraordinaire, qui dure à peu près deux mois à la fin de l'année civile, pût se poursuivre jusqu'au 1er Avril de l'année suivante, pendant les premiers mois de la session ordinaire.

La réforme réalisée en 1929.

A vrai dire, malgré ces manifestations, il semblait qu'on fût en présence d'un enterrement définitif de la question. Le changement de date de l'armée financière était devenu un thème d'école. On faisait valoir le pour et le contre et l'on distillait les arguments avec d'autant plus de sécurité qu'il semblait bien qu'on n'aurait jamais à prendre une décision. On devait avoir la surprise, à la fin de 1929, de voir aboutir une réforme en suspens depuis 1819 !

Et cela dans des conditions d'ailleurs assez particulières. Le gouvernement au pouvoir avait pris l'engagement formel 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 du budget, à une obstruction telle, qu'il lui paraissait à peu près impossible, dans le courant du mois de Décembre, de tenir 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. Des considérations de tactique parlementaire ont donc assuré, d'une façon tout à fait imprévue, le succès d'une réforme, qui paraissait définitivement écartée.

La loi du 27 Décembre 1929.

Le projet, devenu la loi du 27 Décembre 1929, dispense qu'à partir de l'année 1930, le budget de l'Etat sera voté pour l'année financière qui commence le premier 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, la loi de report et d'annulation de crédits, qui marque la date ultime de clôture de l'exercice. Quant aux impôts directs, les rôles des anciennes contributions, contribution foncière, contribution personnelle, -mobilière patentes -ces deux dernières ne servant d'ailleurs plus que de base fictive pour supporter les centimes additionnels locaux - continueront à être établis d'après la situation et la législation en vigueur au 1er Janvier de l'année d'ouverture de l'exercice.

Les rôles de l'impôt sur le revenu tiendront compte de la situation du contribuable au 1er Janvier, et,

naturellement, de la législation en vigueur à la date d'ouverture de l'exercice financier, c'est-à-dire au 1er Avril. Pour le moment donc, pas de changement en ce qui concerne l'amée fiscale, du moins au regard du contribuable, qui sera toujours taxé d'après sa situation au 1er Janvier de l'année, 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'était donc pas encore poussée jusqu'au bout, puisqu'elle maintenait la dualité des dates entre l'année financière de l'Etat et celle des autres personnes publiques.

Elle avait d'ailleurs pu être réalisée à la faveur de circonstances exceptionnelles. La loi du 27 Décembre 1929 avait résolu le problème de la période de transition en prorogeant le budget de 1929 jusqu'au 1er Avril 1930. Pour les crédits, pas de difficultés : les crédits primitivement fixés pour 4 trimestres, devant s'appliquer à 5 trimestres, il suffisait de les augmenter d'un cinquième. Mais les crédits, ce sont les autorisations de dépenses, auxquelles doivent faire face les recettes. Parmi celles-ci, aucune disposition spéciale n'était à envisager pour les produits des impôts indirects, douanes, enregistrement, contributions indirectes, taxes sur le chiffre d'affaires, 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 trimestre bénéficierait de toutes les taxes indirectes frappant les faits imposables qui se produiraient au cours des trois premiers mois de l'année 1930. Mais il n'en était pas de même pour les impôts directs, qui frappent eux une situation considérée une fois pour toutes, à un certain moment de l'année, et taxée pour une période de douze mois seulement. En ce qui concerne les impôts sur le revenu, par exemple, le contribuable devait payer, en 1930, 4 trimestres d'impôt, calculés d'après le montant du revenu qu'il a réalisé en 1929, et déclaré au début de 1930. Par conséquent, si l'on avait voulu doter ce cinquième trimestre, dont on allait al- longer l'année budgétaire 1929-1930, de ressources nouvelles provenant des impôts indirects, il aurait fallu majorer de 1/5ème la note du contribuable, calculée seulement pour douze mois. Heureusement, cette difficulté, qui eût été considérable, car les contribuables auraient eu l'impression qu'on augmentait leurs impôts, put être écartée en raison de la richesse du trésor à ce moment. Grâce à ces ressources et

grâce aux autres recettes à attendre des impôts indirects, on pouvait traverser sans difficultés la période transitoire de trois mois en attendant la nouvelle date du 1er Avril. De ce fait, les contribuables ont en réalité, obtenu une remise d'impôts de trois mois puisqu'ils n'ont pas payé d'impôts directs pour la période allant du 1er Janvier au 1er Avril. Cet avantage d'ailleurs, on va le voir plus loin, ils l'ont perdu depuis, en payant 12 mois d'impôts pour une année financière réduite à 9 mois lors du retour aux anciennes dates. Avantage et perte, au reste, sans intérêt pratique : le contribuable ne s'est pas plus aperçu du sacrifice supplémentaire qui lui était demandé, que du cadeau qui lui avait été fait en 1929, car les versements au perceuteur s'échelonnent d'une manière continue dans le cours des années.

On avait pu, ainsi, réaliser la première partie de la réforme sans trop de difficultés; par contre, on s'aperçut rapidement qu'il était à peu près impossible de faire coïncider l'armée financière des collectivités locales et de l'Etat. Les collectivités locales, en effet, n'ont pas ces réserves, que représentent pour l'Etat le trésor public : si l'on avait voulu changer, pour elles comme pour l'Etat, la date d'ouverture de l'année financière, en prolongeant de trois mois l'exercice financier de transition, il aurait fallu leur fournir des ressources pour ce trimestre supplémentaire. On aurait pu, sans doute, obtenir des ressources en majorant d'un quart le montant des centimes locaux, mais les contribuables auraient eu l'impression d'être surtaxés; ou bien encore, il aurait fallu que l'Etat consentît sur sa trésorerie des avances aux budgets locaux; ce qui ne faisait qu'reculer la difficulté, car cette solution aurait endetté les collectivités locales; ou bien enfin l'Etat aurait dû prendre les dépenses à sa charge, en fourniissant aux budgets locaux, non plus une avance, mais une subvention, ce qui l'eût grevé d'une dépense qui était possible d'éviter en maintenant l'ancien état de choses.

Pouvait-on d'ailleurs essayer de consolider la réforme dans les finances locales, d'adopter pour toutes les comptabilités, pour toutes les opérations financières, la période comptable allant du 1er avril au 31 Mars ? Il n'y fallait pas songer, notamment à raison de l'impossibilité pratique de modifier les dates des sessions des assemblées locales, au cours desquelles est voté le budget.

La dualité de date à quoi il fallut ainsi se résigner, entre les différentes comptabilités publiques,

Inconvénients résultant de

dualité de
tes des diffé-
ntes comptabi-
tés publiques.

avait des inconvénients considérables, que l'expérience ne devait pas tarder à faire apparaître. 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, le perceuteur joint aux fonctions qu'il exerce pour le compte de l'Etat celles de receveur municipal. Il en résultait que ces fonctionnaires financiers, qui avaient par conséquent à tenir des comptabilités pour le compte de l'Etat, pour le compte des départements, pour le compte des communes, pour le compte des 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 compte que la réforme venait grandement compliquer.

La gestion de ces comptables comprenait, dans le nouveau système, la période s'étendant du premier Avril au 31 Mars; mais elle 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 sa gestion annuelle, le comptable embrassait tantôt, pour l'Etat, la période budgétaire annuelle, tantôt, pour les autres collectivités, une fraction de deux années financières, de deux périodes financières consécutives. On relevait une discordance analogue entre la période comptable de l'Etat et celle des réseaux de chemins de fer.

D'autre part, la réforme avait entraîné une conséquence inévitable, dont on ne s'était rendu compte que trop tard. L'année financière, comme on le verra plus loin, est suivie d'une période de liquidation, d'apurement des opérations budgétaires, qu'on appelle la période complémentaire de l'exercice. C'est seulement lorsque cette période complémentaire a pris fin que l'on peut établir définitivement les comptes budgétaires afférents à une année financière quelconque. Or, cette période complémentaire, dans le dernier état de la législation, lorsque l'année financière allait du 1er Janvier au 31 Décembre, finissait au 31 Juillet, c'est-à-dire 7 mois après le dernier jour de l'année financière. C'est donc 7 mois après le dernier jour de l'année financière que l'on pouvait établir et produire les 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. C'est effectivement ce que l'on fit pour la clôture de certaines opérations; mais un simple décalage de trois mois de

la date du 31 Juillet, à laquelle les Chambres votent souvent des crédits de régularisation, aurait reporté au 31 Octobre la décision parlementaire, c'est-à-dire à une date où les Chambres ne sont pas en session : il fallut donc se décider à différer la date de clôture jusqu'au 30 Novembre. Ainsi se trouvait retardée l'époque à partir de laquelle les comptes devaient être arrêtés et soumis au Parlement.

La discordance de l'année financière de l'année fiscale, présentait de son côté, de graves inconvénients. On se trouvait en présence de cette situation assez paradoxale que le travail d'assiette des contributions directes, ayant été préparé sur la base de la législation fiscale existante, au début de l'année civile, pouvait avoir besoin de rectifications au cas où les Chambres auraient introduit dans le budget qui entrerait en application le 1er Avril des modifications de tarif ou des modifications concernant les règles d'assiette de l'impôt. Dans ce cas, l'administration des contributions directes serait obligée, après coup, soit de réclamer des suppléments d'impôts par voie de règlements supplémentaires, ou bien, au contraire, de procéder à des remboursements de trop perçu en cas de dégrèvement. La difficulté était, pratiquement, sans remède. On ne pouvait, à moins d'un véritable bouleversement dans les habitudes, faire coïncider l'année fiscale avec l'année budgétaire. Les échéances de l'impôt ayant été fixées, d'après la pratique des comptabilités privées, qui suit les dates de l'année civile.

A ces graves inconvénients provoqués par la discordance entre elles des diverses années comptables, encore par la discordance de l'année comptable de l'année et de l'année fiscale, s'ajoutaient les difficultés depuis longtemps prédictes, d'exécution des marchés de travaux publics. Si le budget était bien voté pour le premier Avril, pas de difficultés; mais si, comme il était sage de le prévoir, la discussion se prolongeait au-delà du 1er Avril, et si le vote n'était acquis qu'à la fin de la session ordinaire, les marchés, dans ce cas, ne pourraient être préparés et conclus que dans la période d'été, et les travaux commencerait à une saison beaucoup moins favorable.

Objection concernant les marchés de travaux publics.

Difficultés résultant de la fixation de la date des élections législatives au mois de mai.

On se rendait compte également que la date du 1er Avril allait périodiquement apporter dans le vote du budget des difficultés d'un autre ordre. On procède, effet, au mois de mai, tous les quatre ans, aux élections générales fixées autrefois en septembre ou en octobre; l'ancienne époque présentait beaucoup moins d'inconvénients comme on va en juger, pour la date d'ouverture de l'année financière. Avec la date du 1er avril, en effet, ou bien les Chambres, à l'approche

de chaque consultation électorale, allaient s'empresser de voter le budget avant leur séparation, avant de solliciter de nouveau les suffrages de leurs mandants, et elles ne seraient évidemment pas dans les conditions

de liberté d'esprit nécessaires pour adopter des mesures financières exemptes de toute préoccupation politique; ou bien, et plus vraisemblablement, la Chambre, qui arriverait à l'expiration de son mandat, redouterait de prendre certaines initiatives, dont elle préférerait laisser la responsabilité à l'assemblée qui lui succéderait; elle se séparerait avant d'avoir voté le budget, et alors, dans ce cas, non seulement il faudrait recourir encore à ce procédé des douzièmes provisoires, que l'on voulait éviter, mais encore il faudrait voter des douzièmes provisoires jusqu'au moment où la nouvelle Chambre commencerait à siéger.

Le but visé par
la réforme
avait toutes
chances de ne
pas être atteint

Le but essentiel que l'on se proposait, 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 furent d'ailleurs malheureux. Le budget de 1930-1931 n'avait été lui-même voté que le 16 Avril, c'est-à-dire avec presque une quinzaine de retard. Non seulement les douzièmes provisoires apparaissaient comme à peu près certains tous les quatre ans, à la veille des élections générales, mais on était amené, d'autre part, à cette constatation que Léon Say avait d'ailleurs déjà faite en 1889, dans sa critique du projet Peytral, que ce qui importe, pour éviter les douzièmes provisoires, ce ne sont pas tant les délais dont disposent les Chambres, que leur volonté d'aboutir en temps utile, et par conséquent la discipline qu'alors elles s'imposent.

rogation en
décembre 1932
et la loi de
1929.

Bien plus, sans aller jusqu'à dire qu'il y a d'autant plus de chance d'obtenir un budget voté à temps que les Chambres disposent de moins de temps; on faisait remarquer, et non pas sans raison, qu'elles risquent de s'attarder à des débats inutiles et par conséquent d'arriver trop tard, quand elles disposent de plusieurs mois pour la discussion. C'est ce qui s'est d'ailleurs passé pendant la courte expérience de la loi de 1929. Les Chambres, sachant qu'elles avaient du temps devant elles, ont commencé, en rentrant de vacances, à liquider un certain nombre de projets plus ou moins urgents, et n'ont abordé que dans le courant de Décembre la discussion budgétaire.

Ce sont ces raisons, qui ont déterminé le gouvernement à faire voter, dans la loi de finances du 31 Mars 1932, un article 1er, aux termes duquel la loi du 27 Décembre 1929 est abrogée, le budget de l'exercice 1932 s'appliquant, à titre transitoire, à la période du 1er avril au 31 Décembre 1932.

Peut-être, à toutes les raisons d'ordre technique et pratique qui ont amené ce retour à la date traditionnelle, faut-il ajouter la préoccupation, d'un tout autre ordre, d'assurer le difficile équilibre du budget de 1932, ainsi réduit à 9 mois, en le faisant bénéficier du produit d'impôts directs, calculés et prévus pour douze mois.

Comment le budget est-il préparé ?

On se rappelle que le budget est un état de prévision des dépenses et des recettes pour l'année à venir: la question de savoir comment le budget est préparé, revient donc essentiellement à se demander quelles sont les méthodes d'évaluation budgétaire. Il importe, à cet égard, de distinguer soigneusement l'évaluation des dépenses et l'évaluation des recettes.

L'évaluation des dépenses.

En ce qui concerne les dépenses, il n'existe pas en France et, à notre connaissance, dans aucun pays l'étranger, de règles précises obligeant les préparateurs du budget à suivre une méthode déterminée d'évaluation. Les dépenses sont évaluées directement, en d'autres termes, au mieux, en tenant compte de tous les éléments susceptibles de permettre l'appréciation des besoins des services publics dans la période à venir. Il va de soi qu'il serait très difficile d'imposer en cette matière des règles d'évaluation fixes, et cela pour plusieurs raisons. D'abord, parce que le coût des services publics, peut naturellement varier d'une année à l'année suivante, à raison d'une foule de circonstances diverses : les dépenses de matériel, de travaux, seront naturellement influencées par les variations des prix. Ensuite, parce que les dépenses varient avec l'apparition ou la disparition de certains besoins de la collectivité. Enfin, le montant des dépenses à prévoir sera également influencé par les moyens dont on dispose pour faire face, c'est-à-dire par le montant des recettes sur lesquelles on pourra compter.

Ceci, il est à peine besoin de l'ajouter, n'implique pas que ces évaluations seront faites au hasard; mais elles pourront être faites suivant des principes, dont le préparateur du budget est libre d'apprécier l'emploi. En fait, la base d'évaluation des dépenses à prévoir dans un certain budget, est fournie par les dépenses effectivement 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.

Prenons un exemple au hasard. Supposons qu'il s'agisse de crédits de personnel. On aura comme bas-

d'évaluation les sommes actuellement dépensées pour le traitement de telle ou telle catégorie de fonctionnaires; on verra dans quelle mesure il y a lieu de modifier ces sommes, en tenant compte des changements de tarifs qui ont pu survenir dans l'intervalle, ou encore des créations ou des suppressions de postes qui auront été effectuées.

La règle du traitement moyen.

En France, on applique notamment une règle empirique pour l'évaluation des crédits nécessaires aux traitements, qu'on appelle la règle du traitement moyen. Supposons des fonctionnaires d'une certaine catégorie, dont les traitements font l'objet d'un chapitre spécial du budget. Ces fonctionnaires sont répartis en plusieurs classes, dont chacune touche un traitement différent. Pour connaître le crédit nécessaire pour le chapitre, on calculera le traitement moyen, c'est-à-dire la moyenne entre le traitement le plus élevé et le traitement le plus bas de la catégorie, et l'on multipliera ce traitement moyen par le nombre de fonctionnaires, dont se compose la catégorie tout entière. Comme, en général, les classes les plus élevées comprennent moins de fonctionnaires à haut traitement que les classes inférieures 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 procéder à des promotions de classe en cours d'année.

Les documents annexés au budget comprennent généralement des tableaux comparatifs entre les crédits demandés dans le projet de budget et les crédits accordés par la loi de finance précédente, avec l'indication, dans des colonnes spéciales, des raisons particulières qui expliquent les différences, soit en plus, soit en moins.

A l'étranger, c'est le même système empirique, laissant les chiffres à prévoir à l'appréciation des préparateurs du budget, qui est partout admis, la loi se bornant à donner, le cas échéant, des conseils à ces préparateurs. Ainsi, la loi allemande sur le budget, du 31 Décembre 1922, 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 de certaines périodes 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 préparer le budget, qui ont à

choisir le procédé d'évaluation qui leur paraît le plus satisfaisant.

Majoration des crédits limitatifs.

En ce qui concerne les dépenses, aucun procédé ne s'impose donc aux préparateurs du budget. Ils procéderont au mieux. Mais il reste à indiquer, à cet égard les tentations auxquelles ils pourront se trouver exposés pour faciliter leur tâche et rendre plus aisés l'équilibre du budget. Il y a, en effet, dans l'ensemble des dépenses prévues par la loi de finance, deux catégories complètement différentes, auxquelles correspond la division des crédits, que l'on retrouvera dans la suite à propos des crédits additionnels, en crédits limitatifs, et en crédits évaluatifs. Voici, sans entrer encore, pour le moment, dans le détail, à quoi correspond cette division. Il est certaines dépenses, dont les Chambres sont libres de fixer le montant comme elles l'entendent, parce que cette fixation ne dépend que d'elles. S'il s'agit, par exemple, de crédits pour effectuer certains travaux publics, le Parlement est libre d'allouer des crédits avec l'intention bien nette qu'ils ne soient pas dépassés. Mais il arrivera qu'ils le soient et que les administrations se trouvent dans l'obligation, en cours de l'exécution du budget, de retourner devant le Parlement pour demander que le chapitre reçoive une dotation supplémentaire, c'est-à-dire pour solliciter des crédits additionnels. Dans ce cas, elles provoqueront probablement les observations des Chambres, qui se plaindront de la prodigalité des services tenus pour responsables de l'insuffisance de la dotation initiale. Ces dépenses rentrent dans la catégorie de ce que l'on appelle les crédits limitatifs. Les services auront donc la tentation naturelle pour éviter de présenter aux Chambres une nouvelle demande de crédits, de prévoir en dépenses, au budget, le maximum de ce qu'ils peuvent espérer obtenir.

Prévision insuffisante des crédits évaluatifs.

Prenons maintenant d'autres catégories de dépenses, par exemple 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 "remboursement restitutions et non valeurs". Il s'agit ici de dépenses que les Chambres doivent naturellement autoriser pour qu'elles puissent être effectuées, pour qu'il puisse être procédé au paiement, mais qu'elles ne soient pas libres de fixer à leur gré : le principe de ces dépenses se trouvant dans des engagements que, soit des principes de droit, soit des dispositions contractuelles, imposent à l'Etat. 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 total de la somme encaissée a été

porté en recette, il faudra porter en dépense la restitution, aucune dépense ne pouvant être faite sans crédit. Un crédit est précisément alloué en vue de ces restitutions, de ces remboursements et de ces non-valeurs. Ce crédit est-il insuffisant ? La conséquence n'en saurait être l'impossibilité, pour le contribuable injustement taxé, d'obtenir le remboursement du trop perçu. De même, les créanciers de l'Etat à qui sont dus des arrérages de rentes ne sauraient se voir opposer l'épuisement des crédits affectés 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 une formalité, car le Parlement est lié et ne peut les refuser : 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 fort utilement - ces sortes de crédits qu'on appelle, d'une expression significative, des crédits évaluatifs, pour les opposer aux crédits limitatifs, seront calculés à un chiffre trop bas et qu'on sera obligé de les grossir, en cours d'année, de crédits additionnels.

On peut concevoir, pour l'évaluation des recettes, plusieurs procédés; le procédé de l'évaluation directe, le procédé de la pénultième année, et le système des majorations.

La méthode de l'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 les rendements probables, sans être lié par aucune méthode d'évaluation obligatoire, et en employant les procédés qui semblent les plus aptes à fournir des prévisions aussi exactes que possible. Cette méthode est suivie dans presque tous les pays, à l'exception de la France.

En France, au contraire, la méthode de l'évaluation directe, n'est utilisée que pour un certain nombre de recettes qui, d'ailleurs, au cours de ces dernières années, s'est réduit assez sensiblement. Les autres recettes sont appréciées suivant une méthode qui nous est propre, dite de "la pénultième année".

L'usage, depuis 1823, de la méthode de la pénultième année, se comprendra mieux, si nous indiquons préalablement les inconvénients de la méthode d'évaluation directe. Cette dernière méthode a des avantages, lorsqu'elle est employée avec discernement, et surtout avec l'intention de ne lui demander que la vérité. Mais son grand inconvénient est de permettre aux préparateurs du budget de formuler, à la place des prévisions les plus vraisemblables, les prévisions les

plus agréables, les plus optimistes pour l'équilibre du budget. Lorsque l'on est libre d'apprécier le rendement probable des recettes publiques comme l'on veut, il est bien tentant, devant les difficultés de l'équilibre, de surestimer les recettes. Comme notre système s'inspire essentiellement d'un sentiment de défiance à l'égard de tous ceux qui collaborent à la préparation, ou, comme on le verra plus loin, 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'enfermer dans des méthodes rigoureuses dont il lui est interdit de s'écarte: 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.

Voici la liste des recettes évaluées directement.

Contributions directes et taxes assimilées, impôts sur le revenu des valeurs mobilières, taxes sur le chiffre d'affaires - ces deux dernières recettes, évaluées autrefois selon la règle de la pénultième année, n'ayant d'ailleurs été transférées ici, pour des raisons que l'on indiquera ultérieurement, qu'à partir du budget de 1930; viennent ensuite les exploitations diverses, les produits divers, les ressources exceptionnelles, les recettes d'ordre, et les produits recouvrables en Algérie.

Si l'on parcourt cette liste, qui représentait, pour les budgets antérieurs à 1930, le tiers du total des recettes, et, depuis cette date, les quatre cinquièmes, on voit qu'elle comprend un certain nombre de recettes pour lesquelles il est impossible d'avoir une méthode fixe d'évaluation. Telles, et l'exemple est ici typique, les ressources exceptionnelles; leur caractère exceptionnel rend sans utilité pour l'avenir les renseignements dont on pourrait disposer pour le passé.

En sens inverse, on voit figurer dans cette liste les contributions directes et taxes assimilées. Ces contributions directes, ce sont nos impôts cédulaires, perçus par l'administration des contributions directes; c'est notre impôt général sur le revenu. Ici, il est assez facile de prévoir, d'après le rendement actuel, quel sera le rendement prochain, de telle sorte que les fantaisies des préparateurs du budget ne sont pas à redouter. Quant à l'impôt sur revenu des valeurs mobilières et à la taxe sur le chiffre d'affaires, on a donné différentes raisons théoriques pour les faire entrer dans cette catégorie. Mais la seule raison qui, en réalité, a déterminé ce changement, est, comme on le verra, d'ordre

essentiellement pratique.

Toutes les autres recettes de l'Etat, toutes les recettes des impôts indirects autres que celles qui figurent dans la première catégorie, droits de timbre et d'enregistrement, droits sur les boissons hygiéniques, sur les bières, l'alcool, le sucre, les spectacles, droits de douane, font l'objet d'un procédé d'évaluation automatique qui exclut toute appréciation personnelle et arbitraire. Cette méthode, dite de "la pénultième année", consiste à prendre pour base des évaluations les résultats effectifs du dernier exercice connu. Supposons par exemple qu'on prépare le budget de 1935. Ce travail se situe dans le courant de l'année 1934; or, au printemps de 1934, on connaît le rendement des impôts en 1933. On sait ce qu'ont alors rapporté les droits sur les boissons, sur le sucre, les droits de timbre, les droits d'enregistrement, les douanes : la méthode de la pénultième année consiste à prendre purement et simplement, sous une réserve que l'on aura à formuler dans un instant, les résultats de 1933; et à les transférer comme prévision, comme rendement probable, dans le budget de 1935. En d'autres termes, la méthode consiste à dire par exemple, que les droits sur les boissons ayant rapporté une somme donnée en 1933, c'est ce rendement qu'on peut prévoir pour 1935. La réserve précédemment annoncée, c'est qu'il ne s'agit pas d'un transfert inintelligent, mais d'un transfert rationnel qui peut exiger certaines corrections : 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 en moins dans l'évaluation du rendement pour l'année entière. Quoi qu'il en soit, et c'est ce qui caractérise avant tout la méthode de la pénultième année, on ne pourra porter aux résultats de l'avant-dernière année aucune retouche qui s'inspire d'appreciations subjectives, mais seulement des corrections exigées par des raisons précises. Le but de cette méthode est, comme on le voit, d'exclure toute espèce d'arbitraire dans les évaluations. Le préparateur du budget de 1935 est ainsi lié impérativement par les chiffres de 1933.

Il est essentiel de distinguer, dans l'étude du fonctionnement de la méthode, la période normale de la période de crise comportant de profondes fluctuations économiques.

En période normale, la méthode de la pénultième année présente un caractère de prudence et de cir-

conspection de nature à fournir au budget d'appréciations plus values. Les années 1933 à 1935 ne peuvent être retenues comme exemple, car ce sont précisément des années de crise; on les retrouvera d'ailleurs, à la suite. Prenons, dans une période normale, deux années séparées l'une de l'autre par un intervalle de douze mois. La richesse publique tend alors à s'accroître plus ou moins régulièrement. Avec elle, le rendement des impôts indirects, lié étroitement au mouvement des affaires, au développement de la richesse, a tendance lui aussi à augmenter d'une année à la suivante. Mais la méthode de la pénultième année postule au contraire qu'à deux années de distance la situation économique, et, corrélativement, la situation fiscale, seront stationnaires : hypothèse circonscrite intentionnellement pessimiste et qui conduira très probablement à des recettes budgétaires supérieures à celles que l'on prévoyait. Quel intérêt y a-t-il donc à faire de parti-pris; des évaluations très vraisemblablement inférieures à la réalité ?

Loin d'y voir une utilité, certains ont dénoncé les inconvénients graves d'une telle méthode. Elle apparaît toutefois, théoriquement, comme pleinement justifiée. Aux dépenses prévues dans le budget et en fonction desquelles a été calculé son équilibre, ne manqueront pas en effet de s'ajouter, en cours d'année, des dépenses imprévues, 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, au moment de la loi de finances, que de justesse, il est nécessaire que les augmentations de dépenses imprévues trouvent leur couverture et leur contre-partie dans les plus-values latentes que réserve la méthode de la pénultième. Telle est sa raison et sa justification. Sauvegarde contre l'arbitraire, elle prouve, en outre, une marge d'excédents qui serviront de couverture aux argumentations de dépenses en cours d'exécution du budget.

On a méconnu cette interprétation. Ce serait faire fausse route, a-t-on dit, que de prendre la règle à la lettre; elle signifierait, en réalité, que l'on doit toujours retenir comme base d'évaluation derniers résultats connus, c'est-à-dire lorsque le budget est préparé et soumis aux Chambres en temps utile, les résultats de l'avant-dernière année; mais ces résultats peuvent être aussi, lorsque le budget est en retard, ceux de l'ultime année, c'est-à-dire de celle qui précède immédiatement l'année du budget en préparation.

Voici, par exemple, le budget de 1914. Il était

grisé 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. Mais le budget n'ayant été présenté aux Chambres et discuté par elles qu'avec un grand retard, on se trouvait connaître, avant le vote de la loi de finances, - obtenu seulement le 15 Juillet 1914 - les résultats de l'année 1913, supérieurs à ceux de 1912. Il était ainsi bien tentant de prendre comme base d'évaluation les résultats de 1913. Le ministre des finances n'hésita pas alors à condamner l'application trop stricte de la règle de la pénultième année, insistant sur la nécessité de l'interpréter et de substituer lorsque la chose était possible, les résultats de l'ultime à ceux de la pénultième année, en l'espèce à ceux de 1912. Le budget de 1914, du fait de cette infraction à l'application stricte de la règle, bénéficia donc d'une estimation supplémentaire de 186 millions.

En réalité on perdait de vue, rappelons-le, que le but du recours à la règle de la pénultième 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 destinée à compenser l'accroissement des dépenses en cours d'exercice, de façon à ne pas compromettre l'équilibre du budget.

Depuis lors, à différentes reprises, notamment au cours de la discussion du budget de 1930, la même doctrine a été présentée, 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 alors besoin de jouer, dans ses prévisions budgétaires, d'une marge assez considérable de disponibilités pour procéder aux dégrèvements réclamés avec insistance par les contribuables, n'osa pas toutefois attaquer de front la règle de la pénultième. Il la tourna assez ingénieusement en transférant, ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, 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 dans celle des recettes évaluées directement. Ce transfert se justifiait par diverses raisons, dont aucune n'était bonne.

On faisait valoir que l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières ressemblait beaucoup, par sa nature, aux contributions directes, qui figuraient déjà dans la catégorie des recettes évaluées directement;

que d'ailleurs, cet impôt était une des cédules de ce système d'impôt sur les revenus. Pour la taxe sur le chiffre d'affaires, on signalait - et ici l'explication était visiblement forcée - 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, faisait 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 ceux, beaucoup plus satisfaisants, de 1929. Ainsi était constituée la masse de disponibilités nécessaire aux dégrèvements.

Comme on le voit, même en période normale, la règle de la pénultième a subi un certain nombre d'fractions et soulevé certaines critiques. Mais ces critiques sont beaucoup plus justifiées en période de profondes fluctuations économiques : telle une période d'exceptionnelle prospérité; telle encore une période de crise analogue à celle que nous traversons actuellement.

On a fait valoir avec raison que si la règle de la pénultième était en réalité trop pessimiste dans les périodes de prospérité, puisqu'elle conduit à sous-estimation des recettes publiques, elle était contraire trop optimiste dans les périodes de récession économique, puisqu'elle conduit à prévoir, en période de dépression, pour l'année qui va venir, des rendements aussi élevés que ceux qui avaient été obtenus deux ans auparavant. Cette objection, très exagérée lorsqu'on est en présence de faibles oscillations, prend au contraire 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 : même à court intervalle, les résultats fiscaux seront difficilement comparables. Les mouvements du change vont régir sur les mouvements des importations, par conséquent sur le produit des douanes; les mouvements de prix intérieurs réagiront sur le rendement des autres impôts indirects, tout au moins pour les impôts au valorem. Le résultat de la pénultième année ne procurera donc pas ici un point d'appui solide. On se donc conduit, en période de crise monétaire, comme fut d'ailleurs le cas de 1923 à 1925, à laisser de côté la règle de la pénultième et à évaluer au mieux, en se basant principalement sur les résultats les plus rapprochés, les recettes fiscales.

Dans une période de crise comme la crise actuelle, la règle de la pénultième année, pêche visiblement par excès d'optimisme; elle est de nature à préparer, par ses surestimations, le déficit du budget. Aussi, dans ces dernières années, la règle est-elle, suivant les circonstances, tour à tour appliquée et répudiée. Les gouvernements auxquels elle permet plus aisément de présenter un budget en équilibre, l'ont vigoureusement défendue. Le projet de budget de 1933 avait été établi primitivement d'après la règle de la pénultième, pour les prévisions de recettes qu'elle régit. Mais, finalement, dans sa lettre rectificative au projet de budget, le gouvernement a substitué des prévisions basées sur les rendements de l'ultième année, c'est-à-dire de l'année 1932. Les experts s'étaient d'ailleurs prononcés, dans leur rapport de Janvier 1933, contre l'application de la règle, en raison de la crise que l'on traversait. En 1934, le gouvernement est revenu à la règle de la pénultième année, qu'il a déclarée d'ailleurs lui-même trop optimiste, en faisant valoir qu'il était très difficile, dans un présent aussi trouble, et devant un avenir aussi incertain, de prévoir, même à courte échéance, le volume des recettes budgétaires; dans ces conditions, ajoutait-il, le mieux était de ne rien innover et de maintenir la règle traditionnelle, sans d'ailleurs se faire illusion sur les espoirs probablement illusoires qu'elle pourrait faire naître. 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 assez important, au reste impossible à chiffrer, son volume devant dépendre des oscillations de la crise. La commission des finances de la Chambre a substitué d'ailleurs aux évaluations du projet gouvernemental d'autres évaluations empiriques, légèrement inférieures aux premières, pour les recettes évaluées d'après la règle de la pénultième.

Les objections que comporte l'usage de cette règle tiennent au fait qu'elle ne fait jamais entrer en ligne de compte, ces mouvements cycliques, ces périodes de progrès, de prospérité économique, succédant à des périodes de dépression, et qu'elle table en somme sur une période normale n'accusant que de très faibles changements d'une année à l'année suivante. De là une idée qui remonte à loin, puisque l'on en trouve déjà des applications sous le second Empire, de corriger la règle de la pénultième, de façon à tenir compte des variations propres aux périodes de progrès économique : c'est ainsi qu'a été conçue la méthode des majorations. Elle consiste,

lorsque l'on se trouve 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, s'est manifestée 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; enfin le chiffre 156 en 1856.

En 1854, le rapporteur de la commission du budget, M. de Richemond, constatant les plus-values des budgets antérieurs, s'éleva contre la règle de la pénultième année avec laquelle, constatait-il, on attribuait aux recettes 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 été l'objet de majorations analogues. Mais il arriva, par contre, que la décennie 1861 à 1870 fut beaucoup moins brillante. Les prix restèrent stationnaires ou fléchirent : l'indice des prix des produits divers tomba, entre 1863 et 1869, de 157 à 130. Devant les mécomptes produits par les majorations dans les budgets précédents, on en revint alors à la règle de la pénultième année à laquelle le rapporteur de la commission du budget faisait amende honorable, en parlant de "cette règle si prudente, si féconde".

Le système des majorations qui avait été appliqué, dans cette période, d'une façon tout à fait empirique, devait apparaître une seconde fois, mais sous une forme plus perfectionnée, dans la période 1882 à 1884. Il fut repris par le ministre d'alors, M. Léon Say qui, en général, a eu des inspirations plus heureuses. La situation budgétaire se ressentait alors de la période de prospérité antérieure aux années 1880 et 1881. Les budgets établis, conformément à la règle de la pénultième année, s'étaient soldés avec des excédents de 163 millions en 1879, de 195 millions en 1880, de 232 millions en 1881, par rapport aux prévisions budgétaires. Les Chambres, griesées 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 dégrèvement imprudente, comportant la suppression des droits sur le savon, la chicorée, la réduction des droits sur les boissons, sur le sucre, etc.... Les plus-values ne devaient pas manquer, dans la pensée du Parlement, d'assurer l'équilibre du budget. En 1882, M. Léon Say se préoccupa de soustraire les Chambres à cette tentation. Il ne vit qu'un moyen : faire disparaître les plus-values qui tenaient simplement à l'observa-

tion de la règle de la pénultième année, dans une période de rendements croissants, "continuer à suivre cette règle", disait Léon Say dans son exposé des motifs du budget de 1883, c'est ouvrir, en quelque sorte, aux chapitres de la dépense, un crédit intitulé : réserve indéterminée pour être employée à ce que l'on voudra". Cette règle "ne donne plus la vérité; on ne se croit plus obligé à regarder à la dépense, parce qu'on a sous la main des trésors que l'on croit disponibles". Observons en passant que cette idée, d'un super équilibre budgétaire conduisant au déficit en incitant les assemblées à la prodigalité, a encore été soutenue, tout près de nous, en 1929 et en 1930, lorsque l'on a procédé à certains dégrèvements : ces dégrèvements, disait-on, feront disparaître la marge d'excédents du budget et ce sera tant mieux, car un bon budget doit toujours côtoyer le déficit pour empêcher le Parlement de céder à la tentation du gaspillage. Est-il besoin de souligner la part de paradoxe que contient une telle opinion ?

Quoi qu'il en soit, M. Léon Say avait décidé, pour le budget de 1883, d'évaluer les recettes comme par le passé, d'après la méthode de la pénultième année : seulement, 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 dernières années antérieures. Le procédé, appliqué dans le budget de 1883, fut repris dans les budgets de 1884 et de 1885. Mais il fallut revenir, dès le budget de 1886, à la règle plus circonspecte de la pénultième. Le revirement fut provoqué là encore, 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 considérablement, de telle façon que tous les budgets sans exception, basés sur la méthode des majorations, se sont soldés en déficit. Le budget de 1882, qui avait été établi d'après la règle de la pénultième, accusait un excédent d'un peu plus de 94.000.000; en 1883 cet excédent est remplacé par un déficit de près de 67 millions; en 1884 de près de 48 Millions, et, en 1885, de près de 36 millions. D'ailleurs, le retour à la règle de la pénultième, en 1886, n'empêcha pas le déficit de se poursuivre jusqu'en 1887, date à laquelle la dépression cyclique a pris fin pour céder la place à un mouvement en sens contraire.

L'expérience de M. Léon Say avait été tentée pour obvier aux inconvénients qui avaient paru naître de l'emploi de la méthode de la pénultième en période de

progrès économiques. On se préoccupe aujourd'hui, à l'inverse des inconvénients qu'elle présente dans les périodes de crise. Ils ont donné l'idée à un statisticien, M. Dessirier, 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 et qui, d'ailleurs, s'appliquerait d'après lui aussi bien aux impôts directs actuellement évalués directement, qu'aux impôts indirects consisterait à établir, un indice composite permettant de corriger les indications fournies par les résultats de la pénultième année. Cet indice composite serait constitué par les données suivantes : 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 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 relations avec lui.

En construisant cet indice pour le passé, et en le rapprochant des rendements effectifs des recettes budgétaires, M. Dessirier a constaté que les courbes avaient sensiblement la même allure, se suivaient de fort près, et ne se traversaient que 8 fois sur 23.

Quel que soit l'intérêt que présente la suggestion de M. Dessirier, elle se heurte à une objection grave; c'est qu'il s'agit là d'un procédé qui peut convenir admirablement à des études statistiques, mais qui ne convient pas pour élaborer des prévisions à introduire dans un projet de budget. Pour un travail de ce genre, il est indispensable d'avoir des données simples; or, il suffit des indications extrêmement succinctes données ci-dessus, pour voir que le système de M. Dessirier présente des complications et prête ainsi, dans son maniement par les préparateurs du budget, à des erreurs involontaires, et surtout, ce qui est beaucoup plus grave, à des erreurs volontaires dans le choix des indices qu'on utilisera et dans la constitution de l'indice composite qui en résultera. Ce qui fait en réalité la supériorité de la méthode de la pénultième année, c'est que c'est une méthode de la pénultième année, c'est que c'est une méthode essentiellement simple, automatiquement, nous dirions presque, intelligente, dont le grand avantage est d'exclure toute possibilité d'appréciation personnelle. On prend des données certaines et on les transfère

dans l'état de prévision, sans qu'il y ait place pour l'arbitraire ou pour la fantaisie.

Reste l'objection, évidemment grave, que dans une période de crise l'emploi de la pénultième conduit à des illusions, à des espoirs tout à fait injustifiés. On sait bien que les résultats de 1934 ne peuvent être qu'inférieurs à ceux de 1932; que les résultats de 1935 seront certainement au-dessous des résultats de 1935; par conséquent, en appliquant purement et simplement la règle de la pénultième, on prépare le déficit budgétaire. Ce n'est pas à dire cependant qu'il faille renoncer sans plus à la règle traditionnelle; l'expérience montre, nous l'avons vu, qu'on a eu à s'en repentir toutes les fois que l'on s'en est écarté dans le passé et surtout que cette règle apporte, en période normale, ou même en période de prospérité, un frein aux évaluations excessives. Ce qu'il faudrait, en somme, ce serait, en matière d'évaluation budgétaire, adopter une règle analogue à celle qu'emploient les entreprises prudentes pour l'évaluation de leurs stocks : les entreprises prudentes l'estiment 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'évaluation budgétaire prudente consisterait donc à évaluer 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. Ce serait une règle de prudence, et qui éviterait aussi la tentation des préparateurs du budget, dans les périodes de prospérité économique, de faire des évaluations exagérées, puisque, de toutes façons, leurs estimations ne pourraient pas dépasser les chiffres relevés dans la pénultième.

Chapitre IV

LES REGLES BUDGETAIRES

Il ne suffit pas de savoir par qui, quand et suivant quelle méthode d'évaluation, le budget est présenté. Un budget bien fait doit répondre à un certain nombre de règles qui, d'ailleurs, n'ont rien de mystérieux. Elles sont même, en réalité, des règles empiriques beaucoup plus que théoriques, que l'expérience a dégagées dans le cours du temps. Ces règles d'expérience financière, en ce qui concerne l'élaboration du budget, sont des règles classiques : règle de l'universalité, règle de l'unité, règle de l'annualité.

La règle de l'universalité du budget peut s'exprimer ainsi : 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 certaines recettes susceptibles de les atténuer et, en sens inverse, que la plupart des recettes ont pour contre-partie des dépenses en atténuation. Par exemple les principales recettes qui alimentent le budget, sont les impôts; or ces recettes ont pour contre-partie des frais de recouvrement, réduisent d'autant le produit net qui restera dans les caisses publiques. En sens inverse, voici un ministère comme le ministère de la guerre, ou le ministère de la marine, dont le rôle principal est de dépenser : cependant, les dépenses de la guerre ou de la marine pourront se trouver atténuées par la réalisation de certaines recettes accessoires, comme la vente des unités déclassées, des armes mises au rebut, des vieux métaux, des résidus de toutes sortes des arsenaux, etc.... En vertu de la règle de l'universalité, aucune dépense ne pourra être masquée par les recettes qu'elle vient atténuer, et, réciproquement, aucune recette ne pourra masquer, en l'atténuant, la dépense déterminée. En d'autres termes le budget ne devra pas comprendre simplement les soldes d'opéra-

tions, soldes en dépenses ou soldes en recettes; le budget et les comptes budgétaires devront décrire les opérations dans leur détail, faire apparaître les recettes brutes ou les dépenses totales, et, d'autre part, les dépenses en atténuation ou les recettes en atténuation.

Cette règle présente un triple intérêt : tout d'abord, intérêt de clarté dans l'établissement du budget et des comptes budgétaires; en second lieu, intérêt pour le contrôle financier, qui sera beaucoup plus rigoureux; intérêt de méthode, enfin, car la règle conduit à prohiber rigoureusement le système critiquable pratiqué encore aujourd'hui dans certains pays, et qui était d'ailleurs, avant la période moderne, traditionnel dans la plupart des Etats; le système des affectations ou des assignations, consistant à affecter spécialement chaque branche de revenus à une catégorie de dépenses déterminées.

Intérêt de clarté, avons nous dit, car si l'on veut avoir une comptabilité répondant aisément à son objet, il faut faire figurer le détail des opérations des services, tant en recettes qu'en dépenses, et ne pas y faire figurer seulement des soldes.

En second lieu, la règle de l'universalité est une règle de contrôle, et c'est là peut être sa principale utilité. Règle de contrôle de l'administration sur elle-même : car du moment que toute somme qui traverse les caisses publiques, au titre du budget, doit entrer dans la comptabilité en recettes, et en sortir en dépenses, il n'y a pas un fonctionnaire, il n'y a pas un comptable, qui puisse disposer librement de cette somme, puisqu'il est tenu de justifier et de la perception, et de l'emploi en dépense. Règle de contrôle, d'autre part, 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 qu'en puisse être dissimulée aucune partie : par exemple, l'administration ne sera pas libre de prélever librement, sur le produit brut de l'impôt, le montant des frais de recouvrement, si elle est obligée, d'une part, de présenter en prévision, dans le budget, le montant des recettes brutes à attendre de l'impôt, et si elle doit, d'autre part, demander aux Chambres des crédits spéciaux pour faire face aux frais de régie et de recouvrement de l'impôt. Une autre procédure aurait permis à l'administration de prélever sur le montant de l'impôt les sommes qu'elle estimait nécessaires pour en assurer le recouvrement : avec la règle de l'universalité, c'est le Parlement qui intervient pour fixer les crédits et, par conséquent, pour poser des limites à la dépense.

La règle de l'universalité implique enfin, avouons-nous dit, une méthode de gestion qui s'oppose à la méthode suivie encore aujourd'hui dans certains pays, et qui était pratiquée traditionnellement sous l'ancien régime, d'une façon à peu près générale : on l'appelait la méthode des affectations ou des assignations.

Sous l'influence, probablement, 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. Par exemple la ferme générale, moyennant un prix forfaitaire qu'on appelait "le bail", avait pris à ferme la perception de divers impôts, notamment des taxes de consommation; sur le montant du bail qu'elle versait au trésor royal, elle retenait certaines sommes qui étaient destinées à fournir les émoluments des Parlements, de certaines cours souveraines, à assurer le service des rentes sur l'Hôtel-de-Ville. Une part des dépenses n'apparaissait pas ainsi dans la comptabilité, puisqu'elle était directement acquittée par la ferme générale; et d'un autre côté, le montant du bail n'y apparaissait pas davantage pour son chiffre, ce montant étant réduit des différents emplois qui avaient été passés au compte de la ferme générale.

Jusqu'à la récente réforme de la comptabilité publique en Turquie, le budget turc présentait un exemple assez curieux de cette survivance de la méthode des assignations. Les différents départements ministériels vivaient, en plus ou moins grande partie, sur les ressources qui leur étaient affectées: l'administration de la justice vivait 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 prestations exigées pour l'entretien des routes. Ce qui figurait au budget, c'étaient uniquement, soit les excédents de ces services, soit encore les sommes qu'ils avaient besoin de demander au budget général, de façon à combler l'insuffisance de leur dotation particulière.

La règle de l'universalité budgétaire est, au contraire, prohibitive de toute opération analogue, de toute affectation particulière d'une ressource à une dépense. En vertu de cette règle, toutes les dépenses figurent d'un côté du budget et toutes les recettes figurent de l'autre, la moindre compensation étant interdite. Le total des dépenses et le total des recettes

peut ainsi être dégagé facilement - sous les réserves que nous verrons plus tard - d'une telle comptabilité.

L'avantage de cette méthode qui consiste à s'interdire de gager une dépense sur une recette déterminée, mais qui gage l'ensemble des dépenses sur l'ensemble des recettes, c'est d'abord d'éviter le gaspillage fatal avec l'ancienne méthode des affectations qui attribue à chaque service une dotation particulière. Lorsqu'un service est sûr de sa dotation, lorsqu'il sait qu'elle lui est durablement réservée, il a naturellement tendance à épuiser son crédit, alors que peut être des économies eussent été possibles. Si, par exemple, le fisc sait qu'il pourra couvrir ses frais d'administration sur le montant des impôts, il tendra certainement à dépenser, non seulement ce qui lui est strictement nécessaire, mais plus que le nécessaire, de façon à fonctionner dans des conditions plus favorables. Le principe de la non affectation est donc un principe d'économie dans la gestion financière, une mesure contre le gaspillage, auquel provoquaient les dotations particulières.

Elle assure la liberté du Parlement pour l'aménagement des recettes.

D'autre part, le principe de la non affectation assure au Parlement une liberté complète pour l'aménagement des recettes publiques. Puisque c'est le total des dépenses, qui est couvert par le total des recettes, le Parlement sera libre de retenir comme des indications impératives le volume des ressources dont il dispose, ou encore les difficultés de l'équilibre budgétaire, pour comprimer les dépenses publiques dans la mesure qu'il jugera utile, pour supprimer celles qui lui apparaissent comme les moins nécessaires. Au contraire, avec le système de l'affectation, chaque service est assuré d'une dotation qu'on ne peut lui retirer, puisqu'elle lui a été affectée en propre; de telle façon que le parlement devra, même dans les périodes de difficultés budgétaires, conserver à des services des dotations qui auraient gagné à être réduites ou même purement et simplement supprimées.

C'est d'ailleurs précisément parce que ce principe de la non affectation s'oppose à l'appropriation aux services administratifs, de dotations permanentes, pour placer ces services sous le régime des crédits annuels, variables d'une année à l'autre, qu'au cours de ces dernières années tant d'adversaires se sont dressés contre la règle de l'universalité et qu'on y a apporté tant d'infractions.

Aujourd'hui, la règle de l'universalité est appliquée à peu près dans tous les pays. Elle fonctionne en Italie, où le décret du 18 Novembre 1923 sur la comptabilité publique distingue, d'une manière significative, les dépenses ordinaires et les recettes

La règle de l'universalité est appliquée partout.

ordinaires ou effectives, et, d'autre part, les recettes et les dépenses du budget, qui se balancent par des jeux d'écritures. Elle figure également dans la loi allemande sur le budget du 31 décembre 1922, 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. Enfin, la règle fonctionnait également d'une façon rigoureuse en Angleterre, jusqu'à la récente réforme du chancelier de l'Echiquier, M. Winston Churchill, dont on parlera plus loin.

En France, nous ne trouvons que deux textes principaux qui s'y réfèrent : le premier remonte à l'ordonnance royale du 26 Mars 1817 et a été reproduit à l'article 16 du décret du 31 Mai 1862 : "Article 16 - Il doit être fait recette intégrale du montant des produits. Les frais de perception et de régie, ainsi que les autres frais accessoires, sont portés en dépense". Le cas spécialement visé est celui de l'inscription en dépense des frais de recouvrement de l'impôt, dont le produit brut figurera d'autre part en recette. La conséquence de l'introduction de cette règle, dans le budget de 1818, a été d'ailleurs une réduction assez sensible, des frais de régie et de perception.

L'autre texte remonte à l'ordonnance royale du 14 Septembre 1822, et il est reproduit aux articles 43 et 44 du décret du 31 Mai 1862 : " Article 43 - 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 vendus, la vente doit en être faite 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 un réemploi dûment justifié pour les besoins du service même d'où ils proviennent".

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

Cette disposition de l'ordonnance de 1822, reprise dans les articles 43 et 44 du décret de 1862, vise le cas d'un service de dépenses qui se trouve

Les textes
français rela-
tifs à la rè-
gle de l'univer-
salité.

accidentellement en possession de recettes sur les-
quelles il n'avait pas à compter, et qui n'avaient
pas été prévues lors de la fixation des crédits lé-
gislatifs. C'est l'exemple d'une administration quel-
conque, qui peut tirer certaines ressources supplé-
mentaires de la vente de matériel déclassé, d'objets
mis au rebut, d'approvisionnements inutilisables.
L'ordonnance interdit formellement d'appliquer cette
recette aux besoins du service qui lui a donné naiss-
ance, et prescrit qu'elle devra être portée aux
recettes budgétaires sans pouvoir servir à augmen-
ter les crédits ouverts pour ses dépenses au service
considéré!

Les opérations, comme l'indique l'article 43, ci-
té plus haut, du décret de 1862, devront en général
se faire de la façon suivante : le service considéré
transférera les objets à aliéner à l'administration
des domaines, rattachée à l'administration de l'en-
registrement; le receveur des domaines aliénera ces ob-
jets, et il en sera fait recette aux produits du do-
maine, ou encore, suivant les cas, suivant les ob-
jets, suivant les circonstances, à d'autres rubri-
ques, telles que celle des produits divers, ou en-
core celle des recettes d'ordre ou des recettes en at-
ténuation de dépenses. Est donc prohibée en principe,
l'affectation de toute recette aux besoins du ser-
vice qui lui a donné naissance. Cette recette doit é-
tre portée au budget où se fond dans l'ensemble des
autres ressources.

L'évolution de notre législation budgétaire, de-
puis ces deux textes fondamentaux de 1817 et de 1822,
a consisté à en étendre progressivement l'applica-
tion.

Le Conseil d'Etat a dû renoncer à verser direc-
tement à son propre budget, comme il l'avait fait
pendant longtemps, les droits de greffe qu'il per-
çoit. Les établissements pénitentiaires n'ajoutent
plus directement à leurs ressources le produit du tra-
vail des détenus que leur a longtemps alloué la loi de
finances. Les revenus de l'Ecole française de Rome
sont portés en recettes au budget de l'Etat depuis la
loi du 28 décembre 1880, au lieu de concourir, avec
les crédits budgétaires régulièrement votés à la vie
de l'Ecole. On ne relève guère actuellement, à
notre connaissance, qu'une seule infraction à la rè-
gle, infraction d'ailleurs autorisée et prévue par le
règlement; les conservateurs des hypothèques en sont
les bénéficiaires. La loi du 26 Vendôse an XII a pré-
vu en effet, dans son article 15, qu'ils seraient ré-
munérés par des remises partielles sur les produits
qu'ils encaissent - remises qui ont été supprimées de-
puis - et par les salaires, qui leur seraient payés

Extension pro-
gressive de la
règle de l'u-
niversalité.

Les Salaires
des conserva-
teurs des hy-
pothèques.

directement par les particuliers ayant recours à leurs offices. Ces salaires, versés en contre-partie de la responsabilité personnelle du conservateur des hypothèques vis-à-vis des particuliers ne se confondent pas avec le traitement qui est alloué par l'Etat à ces fonctionnaires. Aussi ne figurent-ils pas dans la comptabilité budgétaire. C'est, à notre connaissance, la seule des rémunérations attribuée à des fonctionnaires publics pour un travail relevant directement de leurs fonctions, qui ne soit pas porté dans les écritures publiques. On verra dans le dictionnaire alphabétique de Maquero au mot "hypothèque" tome 5, "Les Salaires", N° 489, par quels arguments, peut être discutables, on explique et justifie la règle de la loi de Ventôse an XII. L'hommage à la sagesse de la règle n'est peut être rien moins que mérité : des émoluments qui figurent dans la comptabilité budgétaire peuvent être tarifés, remaniés; lorsqu'ils sont en dehors du budget, on est beaucoup plus tranquille.

Infractions à la règle, dues à une procédure irrégulière, suivie par les administrations.

Plus fréquentes, quoiqu'assez rares dans la comptabilité de l'Etat, sont les infractions qui sont dues, non pas à la négligence du législateur, mais à une procédure irrégulière suivie par les administrateurs. Il est de tradition de rappeler à cet égard, deux exemples célèbres de méconnaissance de la règle de l'universalité budgétaire, qui font en même temps ressortir davantage l'utilité que présente son observation. En 1876, une souscription publique fut ouverte pour édifier une statue à la mémoire d'un ancien ministre de la marine, M. de Chasseloup-Laubat, qui avait été également un ingénieur éminent des constructions navales. Le Ministre de la Marine, pour ménager ses crédits eut l'idée, qui semblait assez ingénieuse, de verser la souscription de son département, non pas en numéraire, mais en nature. De vieux canons et des chaînes hors d'usage fournirent ainsi, par ses soins, le métal nécessaire à la fonte de la statue. La Cour des Comptes, dans un de ses rapports annuels, signala avec sévérité l'infraction commise, et rappela que la seule procédure régulière, aux termes mêmes du décret de 1862, aurait été de prélever la souscription sur les crédits ouverts au budget de la marine, et, d'autre part, de vendre au profit du budget les vieux canons ou les chaînes hors d'usage; si les crédits de la marine ne suffisaient pas pour permettre au département de participer à la souscription, le seul moyen était alors de demander aux Chambres des crédits supplémentaires. Ce qui, en tout cas, était irrégulier et strictement interdit, c'était, comme l'avait fait le ministre, d'augmenter les ressources du ministère de la Marine de la valeur du vieux matériel qu'il avait consacré

à la souscription, en dehors du budget.

Plus frappante est l'infraction commise, en 1871, par le Grand Chancelier de la Légion d'Honneur qui était alors le général Faidherbe. Le palais de la Légion d'Honneur avait été incendié pendant la Commune, et, pour le reconstruire à la place qu'il occupe maintenant sur le Quai d'Orsay, on avait ouvert une souscription entre les légionnaires. Le Grand Chancelier, qui était un militaire, mais non un administrateur très compétent, ne trouva rien de plus simple que de centraliser les sommes provenant des souscriptions et de les employer à payer directement les entrepreneurs. Ces sommes ne furent d'ailleurs pas tout à fait suffisantes pour couvrir les dépenses; il fallut alors, en 1878, pour parfaire le paiement des mémoires des entrepreneurs, demander au Parlement un crédit de 73.000 frs. Si on s'en était référé à la comptabilité budgétaire, on aurait donc pu croire que le Palais de la Légion d'Honneur avait couté exactement une somme de 73.000 frs, alors que la dépense avait été d'un million et demi environ. Le surplus était resté en dehors de la comptabilité budgétaire. Ces sommes avaient été perçues, mais non portées en recettes, et appliquées au paiement des entrepreneurs qui n'avait pas été porté en dépenses.

Les recettes
d'ordre.

Une conséquence de l'application de la règle de l'universalité, on le voit notamment à ces deux derniers exemples, c'est que le chiffre des dépenses et des recettes figurant au budget, vont se trouver considérablement augmentées. Dans la structure même de notre budget, l'ouverture d'une rubrique intitulée "Recettes d'ordre", constitue un hommage au principe de l'universalité. Ces recettes se décomposent en deux groupes. D'abord les recettes en atténuation de dépenses, c'est-à-dire des recettes auxquelles correspondent, d'autre part, dans les recettes budgétaires, certaines dépenses qu'elles atténuent. Puis les recettes d'ordre proprement dites, qui sont des recettes auxquelles correspondent par ailleurs, dans les chapitres des dépenses, des dépenses rigoureusement équivalentes. Citons, comme exemple de recettes d'ordre proprement dites, les dépenses de police des départements et des communes. L'Etat, qui ne doit supporter qu'une partie de la dépense, l'acquitte en totalité, et les départements et les communes lui remboursent la part qui leur incombe. Recettes d'ordre, ces sommes viennent simplement compenser une dépense rigoureusement équivalente. On pourrait supprimer toutes ces recettes d'ordre, sans modifier d'un centime l'équilibre du budget,

les chiffres de l'excédent ou du déficit prévus. Si elles figurent au budget, c'est précisément pour obéir à cette règle que toutes les recettes et toutes les dépenses sans exception doivent y être inscrites. Voilà donc des dépenses et des recettes qui vont augmenter d'autant le volume des chiffres budgétaires.

Abandon partiel de la règle en Angleterre.

En sens inverse, on verra diminuer ces chiffres si l'on procède à une compensation entre les recettes et les dépenses. Telle est la raison pour laquelle Winston Churchill, en 1928, a fait disparaître du budget anglais toutes ces recettes d'ordre, et a opéré d'autre part, la distraction de deux services importants, qui figuraient jusque là dans les écritures budgétaires : le service des postes et le service des téléphones. De cette façon, le chancelier de l'Echiquier, alors assailli de plaintes contre l'augmentation effroyable 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, il l'avait obtenue jusqu'à concurrence de 7 millions de livres, rien que par la suppression des dépenses et recettes d'ordre. Il n'avait pas d'ailleurs été sans fournir quelques arguments à l'appui de cette opération : il avait fait valoir que ce qui intéressait le Parlement, c'était le résultat effectif des opérations, soit en recettes, soit en dépenses finales, non ces opérations d'ordre, qui se traduisent par le simple passage de sommes à travers le budget. Il n'est pas moins vrai que le but de cet abandon de la règle était de masquer au public l'étendue des dépenses effectives.

Mesures prises pour l'assouplissement de la règle.

Les fonds de concours.

Des infractions étudiées plus haut, et des expédients, doivent être distinguées soigneusement les mesures qui ont dû être prises en diverses circonstances pour assouplir la règle dans ce qu'elle pouvait 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.

Pour obtenir ce dernier résultat, il a fallu élaborer un système particulier, dit des "fonds de concours". Les fonds de concours sont des sommes que les collectivités ou les particuliers mettent à la disposition des pouvoirs publics, quand elles veulent encourir pécuniairement à des dépenses d'intérêt public qui présentent pour elles un intérêt spécial. Ce sont, par exemple, des particuliers ou des communes, qui offrent à l'administration des postes de participer, pour une somme déterminée, à la création d'une ligne téléphonique, à la construction d'un bureau de poste etc... Voilà des dépenses qui, de par l'intention

152

de ceux qui y font face, ne peuvent pas être détournées de l'emploi auquel ils les destinent. D'autre part, il faut que ces sommes soient portées en recettes, lorsque le budget en fera état, et en dépenses, quand on les emploiera pour le service auquel elles doivent être affectées. Une loi du 6 Juin 1843, reproduite à l'article 52 du décret sur la comptabilité publique du 31 Mai 1862, avait imaginé le système suivant. Les fonds versés par des départements, des communes, 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 lui ont été accordés pour les mêmes travaux, et la portion desdits fonds qui n'a pas été employée, pendant le cours d'un exercice, peut être réimputée avec la même affectation au budget des exercices subséquents sur l'exercice expiré.

Le système était, en somme, le suivant : une collectivité ou un particulier offrait de verser des fonds de concours; ces fonds de concours étaient portés en recettes, au titre du 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 ses 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, quatre ans plus tard, de telle façon que les mêmes fonds qui, en réalité, ne faisait qu'entrer au budget pour en sortir, allaient améliorer la situation du budget qui les encaissait et au contraire obérer celle du budget qui aurait à inscrire la défense.

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, de sorte que, d'année en année,

Les rattachements budgétaires.

on avait à suivre des séries de reports de crédits affectés chacun à des travaux divers; on finissait par perdre pied et par ne plus pouvoir mettre au clair la situation. Aussi, une décision ministérielle du 6 Juin 1863, dont les règles ont été consacrées par l'article 43 de la loi du 26 Décembre 1890, a-t-elle modifié profondément ce système et introduit une méthode toute différente, dite des rattachements budgétaires.

C'est la méthode couramment appliquée aujourd'hui non seulement pour les fonds de concours, mais encore pour le rattachement de toutes les sommes de provenance extérieure au 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. 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, un décret interviendra, qui prélevera sur le compte spécial les sommes dont il est prévu qu'en déploi 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 la recette ne sera connu d'ailleurs qu'après coup : dans le texte voté de la loi de finances, en face de cette rubrique : "fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, figure simplement la mention "Mémoire" qui ne pourra être remplacée par l'indication du chiffre qu'après que l'on connaîtra le montant total des prélèvements effectués.

D'autre part, le décret de prélèvement vaudra, jusqu'à concurrence des prélèvements effectués, ouverture de crédit additionnel aux crédits que le budget avait ouverts pour l'exécution des travaux.

Soit, 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. Voici maintenant qu'au cours de telle année, de l'année 19..., par exemple, on commence les travaux; on prévoit qu'il pourra exécuter au cours de cette année une tranche de travaux de un million. 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 lesquels doivent être imputés les travaux entrepris, un crédit additionnel de un million; de cette façon, la somme entrera en quelque sorte dans le budget par le côté recettes des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, et elle en sortira en dépenses par l'inscription des dépenses imputées sur les crédits législatifs, que le décret de prélèvement est venu augmenter du montant de la somme prélevée.

Ce système de rattachement a été employé aussi par la loi de finances de 1908 au produit des dons et legs faits à l'Etat. Voilà encore des sommes qui ne peuvent pas être détournées de leur affectation, qui sont versées à un fonds, à un compte spécial de trésorerie, extérieur au budget, en attendant leur emploi. Puis, lorsqu'une affectation leur aura été donnée, le montant du prélèvement opéré sur le compte sera inscrit, en fin d'année, aux recettes encaissées par le budget, et le prélèvement opéré par le service bénéficiaire vaudra, d'autre part, pour lui, ouverture de crédits spéciaux, dont l'emploi figurera dans les dépenses budgétaires.

Enfin, on verra un peu plus loin que le système a été également employé 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.

Voici pour ce qui est du système des fonds de concours de rattachement budgétaire de certaines sommes d'origine extérieur au budget.

D'autre part, il a fallu également, 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.

L'application trop étroite de la règle conduirait, pour les consommations en nature 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 produits 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 racheter pour les besoins de son exploitation sur les crédits budgétaires ouverts à cet effet dans la loi de finances. Aussi, l'article 51 du décret du 31 Mai 1862, a-t-il admis une dérogation concernant les produits à consumer en nature dans les établis-

Mesures pour atténuer les exagérations auxquelles pourrait conduire une application trop étroite de la règle,

en ce qui concerne les consommations en nature.

Le ministre est chargé de déterminer les produits spéciaux régis par l'Etat, tels que les bennes à sel, les écuries impériales, les haras, les dépôts d'étalons. Ces produits sont évalués en argent, avant l'ouverture officielle de chaque exercice, et cette évaluation donne lieu à l'ouverture d'un crédit dans le budget du ministère auquel 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 de faire aliéner au profit du budget les produits en nature qu'il recueille et d'acheter par ailleurs sur ces crédits. 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 on lit la loi de finances de 1935, 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 frs.; ligne dont on trouve la contre-partie au chapitre 84 des crédits du ministère de l'agriculture.

Le même procédé est suivi pour les produits consommés en nature dans les établissements pénitentiaires. Prévus en recettes au titre des recettes d'ordre proprement dites pour 995.000 Frs, ils figurent pour une somme 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 cette réserve, que ces dispositions ne sont point applicables aux matériaux, dont il aura été fait un emploi décentement justifié pour les besoins du service même d'où ils proviennent. Cet alinéa fait allusion à ce qu'on appelle les marchés de transformation. Voici une administration quelconque, par exemple, le département de la marine, disposant de matériaux qui ne sont pas 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 quelconque; ce sera notamment le cas des pièces provenant d'un bâtiment déclassé, et que l'on pourra utiliser à la confection d'un bâtiment nouveau. L'article 43 du décret de 1862 dispense de faire recette de tels matériaux au profit du Trésor. Mais, en réalité, le décret, 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. Leur réemploi ne constitue

donc aucune ressource nouvelle susceptible d'être inscrite dans la comptabilité budgétaire.

Les marchés de transformation sont donc une pratique parfaitement légitime dans les termes où les a prévus le texte de l'article 43 du décret de 1862, c'est-à-dire, 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, le ministère de la guerre passe un certain nombre de petits marchés de transformation de ce genre. Seulement, pendant plusieurs années, le ministère de la marine avait utilisé, d'une façon tout à fait irrégulière, la faculté qu'il prétendait tirer de l'article 43; au lieu de passer des marchés de transformation que prévoient et qu'autorisent 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 réemployerait, 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 par conséquent dont vous aurez à me tenir compte dans votre 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 défaillerez la valeur du matériel que je vous ai abandonné. Cette fois l'infraction à la règle était manifeste, et la marine, depuis 1893, a fini par renoncer à cette pratique. Elle ne passe plus, en général, ni marchés d'échange, qui sont évidemment irréguliers, ni marchés de transformation proprement dits.

En ce qui concerne l'utilisation du matériel hors d'usage.

D'autre part, il a fallu également se préoccuper des inconvénients que présente l'application de la règle de l'universalité, 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, aux termes de l'article 43, 2ème alinéa, du décret de 1862, il va être obligé de passer ces rebuts à l'administration des domaines, qui les vendra et qui en fera recette, non pas pour le service d'où ils proviennent, mais au titre du budget. Le service étant complètement désintéressé de la question laissera se perdre des objets dont on aurait pu tirer parti; aussi la loi de finances du 13 Juillet 1911, dans son article 36, a-t-elle commencé, à propos du budget annexe des poudres, par 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, venant ainsi 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. Observons toutefois qu'il s'agit là d'administration ayant des budgets distincts 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, dans une certaine mesure, 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 prendre des exemples au hasard 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 leur dotation budgétaire, le montant des crédits ouverts, 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 Décembre 1926 dispose que le ministère de la guerre pourra, jusqu'à concurrence de la somme de 50 millions accroître ses crédits budgétaires du produit des aliénations de fortifications déclassées, d'immeubles reformés, d'approvisionnements hors d'usage, etc....

En ce qui concerne la marine, l'article 68 de la loi du budget de 1935, contient une disposition, faisant suite à celle que l'on trouve dans toutes les lois de budget de ces dernières années, autorisant 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 de matériels déclassés.

Il est toutefois intéressant et important d'observer ici que si l'on déroge en pareil cas au principe de la non affectation d'une ressource à une dépense déterminée, on respecte cependant le principe de l'universalité, qui veut que toute dépense et toute recette soient inscrites au budget, que toute opération passe par le budget. Toutes les lois concernant le ministère de la guerre ou le ministère de la marine auxquelles on vient de faire allusion portent en effet que les recettes en question seront cons-

tées et employées suivant les règles du régime des fonds de concours. C'est-à-dire que les recettes en question seront, en somme, rattachées, et en ce qui concerne leur réalisation et en ce qui concerne leur emploi, à la comptabilité budgétaire.

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 à ce compte de trésorerie, fonds de concours pour dépenses d'intérêt public. Lorsque le ministère de la Marine aura besoin d'utiliser ces fonds, un décret de prélèvement interviendra, et la somme sera alors portée en recettes au titre des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public; et d'autre part, elle sera portée en dépenses, lorsqu'il sera fait emploi des crédits ouverts pour les 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 budgétaire 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.

Distinction de l'Etat et des personnalités administratives autres que l'Etat.

En premier lieu, la règle de l'universalité exige que toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat figurent dans la comptabilité budgétaire de l'Etat, sans aucune 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 ne fait mention des opérations qui concernent son voisin que dans la mesure où ces opérations l'intéressent elle-même directement, c'est-à-dire lorsqu'elle lui a donné ou prêté de l'argent, ou lorsque le voisin lui a prêté ou donné de l'argent. Le voisin est toutefois une personne absolument distincte, tandis que la personne Etat et les autres personnes administratives ne se distinguent souvent que par convention. La création de certaines personnes adminis-

tratives ne fait sans doute que tenir compte d'une certaine situation de fait. Il n'est pas douteux, par exemple, que le groupe communal constitue naturellement un centre distinct d'intérêts locaux, tant vis-à-vis des communes voisines que de la collectivité nationale. La distinction entre la personne Etat et les collectivités locales correspond à une réalité naturelle. Il est donc naturel aussi que dans la comptabilité de l'Etat ne se trouvent pas des opérations de collectivités locales, qui sont des personnalités administratives autres que l'Etat. Encore faut-il remarquer que cette distinction entre l'Etat et les collectivités locales, en tant que personnes administratives ne remonte pas à 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, qui ont amorcé l'existence d'un budget départemental et d'un budget communal. Auparavant, les dépenses locales et les recettes locales étaient confondues dans le budget général de l'Etat avec les dépenses propres d'intérêt général. Longtemps après l'introduction des notions d'autonomie départementale et communale dans notre droit administratif, on a maintenu une confusion plus ou moins complète, et qui ne s'expliquait plus, 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 qu'on a appelé le budget sur ressources spéciales.

Le budget sur ressources spéciales.

Le budget de 1862 sur ressources spéciales était un budget de l'Etat, un budget 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, percepteurs, ainsi qu'un certain nombre de dépenses, payées sur ces recettes. En réalité, du moment qu'il n'y avait plus de confusion entre les personnes Etat, département, commune, la solution logique était, non seulement de ne plus fondre les opérations distinctes dans une même comptabilité mais même de ne pas ouvrir la 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 que l'on a fait en 1892.

La distinction entre la personne administrative Etat et les personnes administratives constituées par les collectivités locales, se justifie par la nature

des choses. De cet exemple, nous pouvons tirer la preuve qu'il est assez malaisé de délimiter complètement le domaine de l'autonomie locale et le domaine du pouvoir central. De fait, on discute souvent 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. A plus forte raison, dans d'autres cas, la création de personnes administratives distinctes de la personne Etat aura-t-elle quelque chose de plus ou moins conventionnel, de plus ou moins arbitraire.

Création de personnes administratives nouvelles.

La Caisse des Dépôts et Consignations.

La Caisse autonome d'amortissement.

La création des Universités.

Ces créations s'expliqueront pour 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 considéreraient ne pas avoir, si ces services étaient restés entre les mains de l'Etat. 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 controversée, sa personnalité autonome n'est plus mise en doute, précisément parce que l'on ne voulait pas confier à l'administration centrale, représentant directement l'Etat, la garde des sommes déposées ou consignées, qu'on aurait pu craindre de voir accaparer par le Trésor en cas de difficultés financières.

Autre exemple, emprunté aux faits contemporains : La loi du 6 Août 1926, a créé une caisse autonome d'amortissement à laquelle a été confiée la gestion de l'amortissement des bons de la Défense Nationale en circulation à cette date, précisément pour rassurer les porteurs de bons de la Défense Nationale, pour dissiper en eux toutes les inquiétudes que leur inspirait 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 et serait plus ou moins maîtresse de sa politique.

Dans d'autres circonstances la création de personnes autonomes s'explique par les tendances, qui se manifestaient notamment 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. Un exemple est la création, en tant que personnes autonomes, en 1897

des universités; on a considéré qu'il y avait intérêt pour l'enseignement supérieur à ce que les universités fussent pourvues de l'autonomie financière, investies du droit de disposer aux mieux de leurs ressources, autorisées à régler elles-mêmes leur budget et enfin intéressées à la bonne gestion de leurs finances, parce que les excédents leur appartiendraient. Les universités ont reçu en dotation propre le produit des droits d'inscription. L'Etat, sur son budget, a pris à sa charge les dépenses de personnel réglementaires et fournit une subvention pour le matériel.

Aménageant librement leurs ressources, elles peuvent sur ces ressources, créer des enseignements nouveaux, développer leurs services, instituer des diplômes; elles jouissent par conséquent d'une liberté utile à l'amélioration de leur enseignement, qu'elles n'auraient certainement pas si leurs ressources étaient confondues avec l'ensemble des ressources budgétaires, soumises tous les ans à la procédure habituelle du vote du budget de l'Etat. L'idée est donc que certains services, pourvus d'une dotation financière propre qu'ils utilisent librement, sauront perfectionner leur méthode, prendre des initiatives heureuses, qui leur seraient interdites s'ils se bornaient simplement à émarger au budget de l'Etat.

Les Services industriels de l'Etat.

Cette idée naturellement aura plus de poids encore, lorsqu'au lieu d'un service administratif il surgira d'un service à caractère industriel. Il est certain, et c'est un point sur lequel on aura occasion de revenir que la gestion d'un service industriel, qui doit tendre à régler des 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 paralysée par les règles strictes, par les règles rigides auxquelles soumise la comptabilité publique.

Les règles de notre comptabilité publique ont été faites pour l'Etat administrateur et non pas pour l'Etat industriel et l'Etat commerçant; d'autre part tous les services qui seront ainsi investis de l'autonomie budgétaire et de l'autonomie financière, qui seront érigés en personnes administratives distinctes pourront recevoir des dons et legs; ils pourront, dans certains cas, 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 industriel.

De là, au cours de ces dernières années notamment, la multiplication de ces services autonomes qui, tour à tour, reçoivent l'autonomie budgétaire,

tons les exploitations agricoles des écoles nationales d'agriculture, l'école des mines de Saint-Etienne, les manufactures de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais, auxquelles on donne le droit, sous certaines autorisations et dans certaines limites, d'emprunter pour avoir des ressources, l'école française de Rome, l'Ecole Nationale des Arts Décoratifs, etc... C'est également le cas des chemins de fer de l'Etat et de l'Alsace-Lorraine dont les décrets du 16 Novembre et du 1er Décembre 1926 ont fait des services autonomes, ayant leur budget propre, complètement indépendant des finances de l'Etat.

Conséquences de la transformation d'un service administratif en un service ayant l'autorisation financière.

Comment apprécier ces créations de plus en plus fréquentes au cours de ces dernières années. La transition est insensible des créations qui se justifient aux créations qui s'expliquent sans se justifier.

Quelle va être la conséquence de cette transformation d'un service administratif quelconque, rattaché jusque là à l'administration générale, en service autonome, c'est-à-dire ayant ses finances propres ?

Ses dépenses et ses recettes ne figureront plus, cela va de soi, au budget de l'Etat ou tout au moins n'y figureront que dans la mesure 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, où il recevra du budget de l'Etat une subvention. Si on multiplie d'une façon excessive ces créations d'organismes autonomes, on arrivera à vider le budget de l'Etat d'une partie de son contenu, à en éliminer, pour des raisons qui peuvent peut-être s'expliquer théoriquement, mais qui, pratiquement, ne se justifient pas, des recettes considérables et des dépenses également considérables, qui normalement et raisonnablement devraient y être inscrites.

Veut-on un exemple ? : Les finances des chemins de fer de l'Etat disparaissent complètement de la comptabilité de l'Etat, alors que pourtant elles affectent la situation des finances de l'Etat lui-même. Autre exemple : on cherche à connaître le chiffre des impôts à l'heure actuelle ? On devrait penser qu'il suffira d'ouvrir le budget de l'Etat, de faire le compte de tous les produits prévus comme devant résulter de l'application des lois fiscales. Ce serait une erreur grave, parce que la loi, qui a institué, en 1926, la caisse autonome d'amortissement, lui a affecté, à titre de dotation propre, notamment des droits de succession, la taxe à la première mutation

et le produit du monopole des tabacs; c'est une somme de six, sept à huit milliards d'impôts, suivant les années, dont il n'est pas fait état dans le budget général.

Mêmes inconvénients du côté des dépenses, je ne parle pas spécialement des dépenses facultatives d'amortissement, qui avaient été mises primitivement au compte de la Caisse d'amortissement, parce que l'on pouvait dire qu'après tout c'étaient des dépenses facultatives, des dépenses supplémentaires dont l'Etat n'était pas tenu de se charger spécialement. Mais, puis 1932, la caisse d'amortissement a accepté, outre les amortissements facultatifs, auxquels elle cède cède 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. L'amortissement contractuel, tel que, par exemple, le remboursement des séries sorties au tirage rentes du type 3% amortissable, ou bien encore la partie correspondant au remboursement du capital de certaines annuités, qui sont à la charge du trésor. Ces amortissements, prévus, étaient bien des dépenses obligatoires. Ce n'est que par un artifice qu'elles a fait sortir du budget pour les faire supportées par la caisse autonome d'amortissement.

Mais en tous cas si, dans certaines circonstances, l'institution de service autonome s'explique, il en est d'autres où l'intérêt de la bonne administration et des finances publiques y paraissent assez étrangères.

Buts visés par la création de services autonomes.

Les services qui obtiennent d'être pourvus de l'autonomie financière visent deux buts. D'abord la distribution d'une dotation qui, du fait, qu'elle leur est affectée par l'acte qui les crée, leur appartiendra à titre durable, sans être exposée à cette révision des crédits budgétaires, à laquelle il est précédé chaque année, et plus sévèrement, lorsque la situation financière est critique. Le second objet 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. Les budgets de la plupart de ces services autonomes ne sont pas en effet contrôlés par le ministre des finances; ils ne le sont naturellement pas par le Parlement qui vote le budget de l'Etat, mais ne vote pas le budget de tous ces services distincts de la personnalité de l'Etat. Certains de ces budgets sont contrôlés par le ministre du département auquel ils sont rattachés, c'est-à-dire par

ministre, qui n'a pas, comme le ministre des finances, le souci, la préoccupation presque exclusive de l'économie. Leur personnel n'est pas sous les ordres du ministre des finances, qui trouve par conséquent une difficulté particulière à exercer son contrôle sur les pièces de dépenses.

La règle de la loi du 29 Juin 1918, relative au contrôle des services autonomes.

Dans quel cas le parlement a-t-il donc connaissance de la situation financière de ces services ? D'abord lorsqu'ils demandent des subventions; la Chambre et la commission des finances de la Chambre ont alors à examiner leur demande. L'article 39 de la loi du 29 Juin 1918, a également exigé qu'à l'appui de chaque budget, le ministre des finances communique le relevé des recettes et des dépenses 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 en est incomplète, et d'autre part, certains offices, créés postérieurement à 1920, ont échappé eux aussi à la règle.

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 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, en effet, sont générés par les règles générales 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 de gaspillage.

Les abus résultant de l'absence de contrôle du Parlement et du ministre des finances.

La gestion des services, affranchie du contrôle du Parlement et de l'autorité du ministre des finances, a provoqué des abus regrettables relevés à plusieurs reprises par la Cour des Comptes dans ses rapports annuels. Elle a dénoncé notamment l'augmentation des frais généraux de matériel et de personnel imputable aux Offices. C'est ainsi que l'Office national du commerce extérieur, pour s'installer, achète en 1920 à la société de Penmaroya pour 2.500.000 frs un immeuble que la même société, l'année précédente, a payé 1.300.000 Frs. La cour relève également les dépenses irrégulières ou excessives de personnel. Les cadres du personnel de l'office scientifique et technique des pêches maritimes n'ont pas été prévus par le texte constitutif de cet organisme, de sorte que l'on a procédé en toute liberté à des créations d'en-

plois. Directeurs, chargés de missions, attachés scientifiques, etc..., tout ce personnel a été créé sans décret contresigné par le ministre des finances; et cependant, l'article 55 de la loi du 25 Février 1905 que la loi du 29 Juin 1918 avait déclaré applicable aux établissements publics de l'Etat pourvus de l'autonomie financière, exige un décret du ministre des finances pour la validité de toutes mesures augmentant le nombre des fonctionnaires rémunérés sur le budget de l'Etat. Certains traitements payés par des Offices sont hors de proportion avec les services exigés du titulaire : l'agent comptable de l'Office national des pupilles de la Nation touchait en 1924-1925 près de 20,000 Frs, alors que son rôle était uniquement d'encaisser la subvention de l'Etat, quelques arrérages de rentes et de verser toutes ces recettes à la Caisse centrale du trésor public du ministère des finances; belle rémunération pour un travail modeste. Aussi, le coût du service, comme on a pu le constater, comme la Cour l'a fait ressortir, a, la plupart du temps, augmenté lorsque ce service passait de l'administration centrale d'un ministère à l'administration d'un office. Par exemple, lorsqu'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 agricole a été réduit de cinq unités au ministère de l'agriculture. Mais tandis que les réductions opérées au ministère étaient de 61.000 Frs, le service, à la même date, coûtait 148.000 Frs. Enfin, la cour signale des indemnités abusives, notamment en matière de frais de mission, et aussi 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 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 budgétaire de l'université, à augmenter par des ressources indirectes les crédits qui lui sont alloués, en faisant supporter ses dépenses par un autre organisme.

Toutefois, caractère excessif de certaines critiques.

Difficulté d'établir la liste exacte des offices.

Sans doute, il importe de se défier de certaines exagérations: le mal, indéniable, considérable, n'est pas tel cependant 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, ce que cette dénomination, qui tend à se répandre, a été employée souvent abusivement. Tel établissement public présente les caractères d'un véritable offici

sans en porter le titre; d'autre part, parmi les établissements qui portent le titre d'office ou qui leur sont assimilables, il convient de faire des distinctions. On a eu soin d'en faire un peu plus haut en ne confondant pas la création des services autonomes, qui pouvait se justifier, de celles qui ne s'expliquent que par le désir d'échapper à un contrôle nécessaire. Il convient de faire une place à part à la caisse d'amortissement, aux chemins de fer de l'Etat, aux chemins de fer d'Alsace-Lorraine. On peut également considérer comme justifiée l'autonomie accordée à certains offices industriels, comme l'office des potasses d'Alsace, l'office nationale de l'azote, l'office national de navigation, encore que son contrôle gagnerait à être resserré.

Il n'en reste pas moins que, pour ne pas présenter le caractère de gravité qu'on a dit, les gaspillages que provoque une gestion sans contrôle, souvent sont encore trop importants.

L'organisation d'un contrôle des Offices.
La question, au cours de ces dernières années, ne pouvait manquer, surtout à l'heure des difficultés budgétaires, d'attirer l'attention du Parlement. Dès 1930, M. Caillaux, à la tribune du Sénat, réclamait l'organisation immédiate d'un contrôle des offices et le gouvernement témoignait de son accord et prenait l'engagement de déposer un projet dès la rentrée suivante. Cette promesse étant demeurée lettre morte,

M. de Lasteyrie, à la séance du 27 Décembre 1932, - après d'ailleurs le groupe socialiste, en 1931 - déposait une proposition de résolution invitant le gouvernement à proposer les mesures législatives et réglementaires indispensables à la réorganisation financière des offices. Cette proposition de résolution insistait sur la nécessité de soumettre le budget de tous les offices à l'approbation préalable, soit du ministre des finances, soit du Parlement; celle-ci devant être exigée pour tous les offices, dont le budget dépasserait le montant de 5.000.000. L'exécution de tous les budgets des services autonomes devrait également être soumise au contrôle administratif des contrôleurs des dépenses engagées et au contrôle juridictionnel de la Cour des comptes. Il a fallu que la crise financière et économique devint aigüe pour que le législateur se décida enfin à prendre les mesures nécessaires.

Ces mesures ont fait l'objet de deux lois principales, la loi du 28 Février 1933, complétée par la loi du 28 Février 1934 et la loi du 24 Décembre 1934. La loi de finances du 28 Février 1933, dont les articles 78 à 80 sont consacrés aux offices, institue une

commission chargée de la réforme gér rule des offices. La commission a surtout un caractère parlementaire, puisque, sous l'autorité du président du conseil, elle comprend un représentant de chacune des commissions des finances de la Chambre et du Sénat, de chacune des commissions des comptes définitifs de deux assemblées; mais 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 Mars 1933 est venu procéder aux nominations prévues par la loi du 28 Février. L'article 78 définit les attributions de cette commission en termes extrêmement larges. Le législateur 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 et les comptes des différents offices et établissements autonomes dépendant de l'Etat, de façon à les incorporer dans les services des ministères, ou si elle les laisse subsister, à prescrire toutes les modifications suggérées par l'expérience et imposées par la nécessité des économies ou par le ci de 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. Elle dispose initialement d'un délai de trois mois, délai que l'article 116 de la loi du 31 Mai 1933 prolonge jusqu'au terme de 1933, et que l'article 12 de la loi du 23 Décembre 1933, beaucoup plus judicieusement, prolonge jusqu'au moment où la commission aura fini ses travaux.

La commission n'a pas d'ailleurs pouvoir de décision; elle formule des propositions, qui sont soumises au ministre intéressé et au ministre des finances. Ceux-ci ont le pouvoir, aux termes de l'article 12 de la loi du 23 Décembre 1933, de prononcer par un décret, nonobstant toute disposition législative contraire, les suppressions ou transformations d'établissements jugées nécessaires, ainsi que toutes mesures d'exécution : le texte initial du 28 Février donne simplement au ministre le pouvoir de provoquer les mesures législatives indispensables à la réalisation de la réforme proposée. L'exécutif peut désormais céder souverainement; il suffit d'un décret contre

gné par le ministre des finances et par le ministre intéressé.

Le contrôle des offices a donné lieu de son côté à diverses mesures. L'article 78 de la loi du 28 Février 1933, qui institue la commission, lui avait prescrit d'étudier sous quelle forme, dans quelles conditions, le budget des offices serait soumis à l'approbation des Chambres. D'autre part, les articles 79 et 80 contenaient déjà deux mesures essentielles. En vertu de ces textes, les budgets de tous les offices doivent être désormais soumis à l'approbation du ministre du budget, alors qu'auparavant la connaissance de certains de ces budgets lui échappait complètement. L'exécution de ces budgets sera suivie par le contrôleur des dépenses engagées et leurs comptes administratifs devront être approuvés par les Chambres. Dans un délai que la loi du 28 Février 1934, modifiant la loi de la même date de l'année précédente, a fixé à l'année qui suit celle de l'exercice auquel ils se rapportent. 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, sera donnée par le ministre intéressé et par le ministre des finances. Les Chambres devront toutefois avoir connaissance des prévisions détaillées des recettes et des dépenses des offices, qui seront publiées en annexes au projet de budget.

Dispositions prises pour mettre de l'ordre dans la gestion des affaires.

Relevons rapidement quelques dispositions intervenues à la suite de cet effort pour mettre un peu d'ordre dans la gestion des offices. On peut signaler 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. L'article 4 de la loi du 31 Mai 1933, de son côté, impose à l'office national des combustibles liquides -office de caractère administratif, et non de caractère industriel, destiné à rassembler la documentation nécessaire et à faire les recherches propres à faciliter le ravitaillement de notre pays en combustibles liquides - 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 10 frs par tonne de pétrole brut importée, qui constitue les ressources essentielles de cet établissement. On a considéré que du moment que l'Etat prêtait le concours de ses fonctionnaires pour percevoir une taxe qui sert à alimenter le budget de l'office, il était équitable que

celui-ci indemnisa l'Etat des dépenses effectuées pour le recouvrement et y participa par une redevance proportionnelle.

Suppressions et fusions d'offices.

D'autre part, des lois ou des décrets ont procédé à des suppressions et 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 absorbe à son tour l'office national des Pupilles de la Nation. Trois organismes se trouvent ainsi remplacés par un seul, ce qui permet d'escompter une réduction assez sensible des frais généraux.

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, le décret du 4 avril 1934 supprime en tant qu'établissements dotés de la personnalité et de l'autonomie financières, les établissements que voici : office de législation étrangère et de droit international, office national des prêts d'honneur, office national d'hygiène sociale, institut d'idéologie et de climatologie, agence générale des colonies, institut des recherches agronomiques. Tous ces services sont rattachés aux administrations des différents ministères. Ils perdent leur personnalité, leur budget propre, et sont réintégrés dans l'ensemble des services de l'administration de l'Etat.

La réforme des finances des chemins de fer de l'Etat, réalisée par la loi du 6 Février 1934, est également une conséquence de l'activité de la Commission des offices.

Il faut, pour comprendre en quoi consiste la réforme, remonter assez loin dans le passé et voir comment ont été organisées les finances des chemins de fer de l'Etat après la constitution du réseau de l'Etat primitif, 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 1862, les finances du réseau ainsi créé, donnèrent lieu à l'ouverture d'un budget annexe, d'un budget annexe que l'on pourrait dire de l'ancien type, par opposition aux budgets annexes plus modernes, à structure industrielle, comme le budget des Poudres ou des P.T.T.

Ce budget des chemins de fer de l'Etat, était

La réforme des finances des chemins de fer de l'Etat.

Le premier réseau de l'Etat.

quement un budget d'exploitation, inscrivant en recettes le produit du trafic, en dépenses, les dépenses diverses de l'exploitation. L'équilibre de ce budget était assuré de la même façon que celui de tous les autres budgets annexes, par le versement de l'excédent au budget général, dans les années prospères, et, en sens inverse, par l'inscription en recettes d'une subvention prélevée sur le crédit du budget général, en cas d'année déficitaire.

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 ce genre avaient pour mesure et pour limite les disponibilités budgétaires de chaque exercice.

Cette situation devait se prolonger jusqu'au moment où l'on constitua, par le rachat de la Cie de l'Ouest, ce qu'on a appelé le deuxième réseau de l'Etat. Le rachat fut décidé par la loi du 13 Juillet 1908 et on s'attacha à donner aux nouvelles lignes, dont l'Etat allait désormais assumer l'exploitation, à la place de la Cie de l'Ouest, un statut financier plus souple que par le passé.

On commence alors à avoir l'idée, encore assez vague, du 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, on ouvre dans les écritures du trésor public un compte spécial, intitulé : "Compte d'exploitation provisoire du réseau racheté des chemins de fer de l'Ouest". Ce compte portera en dépenses tous les travaux de construction et de premier établissement, 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 le montant que les dépenses, imputables sur les disponibilités de ce compte, ne devront pas dépasser.

Ce n'est encore là qu'un régime provisoire. Il marque cependant un progrès, en ce sens que, maintenant, on s'attache à établir une comptabilité spéciale pour les dépenses de premier établissement et qu'en même temps, pour la couverture de ces dépenses,

Le deuxième réseau.

Le compte d'exploitation provisoire.

Le régime définitif. Ses caractères.

on a recours à l'emprunt.

Ce système, qui ne pouvait se prolonger trop longtemps, va faire place, avec la loi du 13 Juillet 1911, à un régime définitif - qui durerà jusqu'au décret du 3 Août 1926 - supprimant le budget annexe des chemins de fer de l'Etat.

Certaines modifications y avaient été toutefois apportées depuis 1911. La loi prévoyait primitivement par exemple, deux budgets annexes distincts : ils ont été ensuite, en 1917, fondus en un seul. Néanmoins, les principes posés par cette loi, devaient subsister. Ils étaient, en bref, les suivants :

Le budget annexe des chemins de fer de l'Etat, (budget double, par conséquent, de 1911 à 1917 et budget unique à partir de 1917 jusqu'à la suppression du budget annexe par le décret de 1926) comprend deux sections : une section ordinaire et une section extraordinaire, qui résulte, en somme, de l'incorporation au budget annexe des chemins de fer du compte spécial, qui avait été ouvert par la loi de 1908, pour les travaux de premier établissement.

La section ordinaire, c'est comme par le passé, le budget de l'exploitation, avec le mécanisme du versement de l'excédent, ou bien, au contraire, de réalisation de la recette à provenir d'une subvention de façon que l'équilibre du budget de l'exploitation soit toujours assuré.

Le fonds commun, créé en 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, c'est avec le fonds commun des réseaux. La convention de 1921 en effet, a pour objet d'uniformiser la gestion financière des différents réseaux, en créant entre eux, d'abord une unité de direction, qui résulte de l'institution d'un comité de direction, dont les décisions s'appliquent tous les réseaux, y compris les chemins de fer de l'Etat, et aussi une solidarité financière, qui provient de la constitution du fonds commun.

Le fonds commun reçoit les excédents de tous les réseaux, dont la situation est prospère; ces excédents comblent le déficit des réseaux déficitaires. Le principe c'est que, le fonds commun devra toujours équilibrer, d'une façon rigoureuse, la situation des réseaux de 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 recettes du fonds commun ne suffisent pas à couvrir le déficit de certains réseaux, les tarifs des chemins de fer (les tarifs de transport des voyageurs, des messageries, des bagages en grande vitesse, etc..)

vront être augmentés, dans la mesure nécessaire pour rétablir l'équilibre.

La première section du budget annexe des chemins de fer de l'Etat.

La première section du budget annexe, comporte donc, en recettes, le produit de l'exploitation, et en dépenses, un certain nombre de chapitres, au nombre d'une douzaine, assez spécialisés, qui viennent se substituer aux trois grands chapitres : "administration", "exploitation" et "dépenses non susceptibles d'évaluation fixe", que comportent uniquement les anciens budgets annexes de 1882 à 1911.

On ne veut plus maintenant que le ministre des travaux publics ait trop de liberté dans la disposition de ses crédits. On ne veut pas qu'il puisse, comme il l'avait fait par le passé, payer le personnel sur des fonds qui étaient destinés à payer les fournisseurs ou à acheter du matériel. Les crédits sont subdivisés en chapitres, entre lesquels les virements sont interdits. Et d'autre part, ce qui est important, 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 décret, même lorsque les Chambres étaient en session, les crédits additionnels nécessités par les dépenses d'exploitation. Cette faculté disparaît avec la loi de 1911. Désormais, les règles générales en matière d'ouverture de crédits additionnels, s'appliqueront au budget des chemins de fer, aussi bien qu'au budget général : possibilité, dans certaines conditions, d'ouvrir des crédits, par décret, pendant la prorogation des Chambres, hors des sessions parlementaires; mais, quand les Chambres sont en session, nécessité - quelle que soit l'importance des crédits additionnels nécessaires - de s'adresser aux Chambres pour obtenir le vote des crédits additionnels.

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

La section extraordinaire.

autorisées pour l'année; ces obligations seront du même type que celles des Compagnies des chemins de fer. Pour éviter les recours excessifs au crédit, ces émissions ne pourront d'ailleurs être émises que pour doter un certain nombre de chapitres de la section extraordinaire, limitativement énumérés par la loi, ainsi que pour constituer un certain nombre de petites réserves, destinées à parer à des circonstances imprévues (réserves d'incendie, d'assurance, d'exploitation au cas où des dépenses d'exploitation d'une importance inattendue et d'un caractère imprévu seraient rendues nécessaires en cours d'année).

Tous les crédits non consommés de la section extraordinaire, c'est-à-dire 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, les comptes de l'administration des chemins de fer de l'Etat relevant, d'autre part, dans les conditions habituelles, de la juridiction de la Cour des Comptes.

Signalons très rapidement, qu'en 1921, avait été ouvert aux chemins de fer d'Alsace Lorraine, un budget annexe spécial, s'établissant suivant les mêmes principes.

Nous arrivons ainsi à l'année 1921, où nous assistons à une évolution sur le caractère de laquelle nous aurons ultérieurement à revenir.

Après avoir créé un budget annexe suivant l'ancienne formule, on cherche alors à l'assouplir, à l'adapter davantage aux nécessités d'une exploitation industrielle, tout en le maintenant dans les cadres de la comptabilité générale de l'Etat.

En 1926, on estime qu'il faut aller plus loin et qu'il convient de couper purement et simplement les liens entre les finances de l'Etat et les finances des chemins de fer, en d'autres termes, de faire disparaître le budget des chemins de fer de la loi de finances.

Pourquoi ? D'abord, peut-être, par un engouement un peu excessif, pour la formule des budgets industriels. Le décret-loi du 16 Novembre 1926, qui réalise cette réforme, cette scission entre les finances du réseau et les finances de l'Etat, est présenté, dans le rapport qui le précède, comme libérant ce grand organisme industriel qu'est le réseau de l'Etat, des cadres étroits et rigides d'un budget et d'une comptabilité analogues à ceux des services publics. Le décret a pour but de moderniser

Le contrôle.

La réforme de
1926

et de commercialiser les méthodes d'exploitation.

A cette tendance générale, s'ajoutent d'ailleurs des raisons plus précises. Tout d'abord, raison de principe; on fait observer que depuis le régime de 1921, les finances des chemins de fer de l'Etat, en fait, n'ont pas plus de rapport avec les finances de l'Etat lui-même, que n'en ont les finances des autres compagnies de chemins de fer. Si le réseau est déficitaire, il puisera au fonds commun. Quant à l'Etat, il participe évidemment à l'exploitation du réseau, par les charges qu'il assume dans l'exécution des travaux de premier établissement, par des subventions diverses; mais ce n'est pas là un régime spécial pour les chemins de fer de l'Etat; c'est un régime général; il n'y a pas lieu de placer le réseau de l'Etat sous un autre régime que celui des divers réseaux.

Du point de vue technique, on fait remarquer que l'application du régime de 1911 s'est montrée très coûteuse; qu'elle a alourdi l'exploitation de charges financières et de formalités inutiles, en mettant, d'autre part, le service des chemins de fer de l'Etat, quelquefois, dans l'impossibilité d'appliquer, comme il eût fallu, la convention de 1921.

Tout d'abord la constitution même d'un budget selon les règles de la comptabilité publiquement critiquable soumis aux mêmes règles que le budget de l'Etat, le budget annexe des chemins de fer, doit être préparé en même temps que lui, au début de l'année qui précède celle à laquelle il s'appliquera, c'est-à-dire à un moment, où l'on peut, à la rigueur, faire des prévisions 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 économique, éminemment influençable par les circonstances du moment, comme l'exploitation d'un service de transports par chemins de fer. D'autre part, une fois le budget préparé, il suivra la procédure budgétaire commune avant d'être voté : commissions, discussions devant l'Assemblée; navette entre les deux Chambres. Une fois qu'il aura été voté, on se heurtera d'abord à la difficulté d'engager la moindre dépense sans avoir obtenu le visa du contrôleur; ensuite, et surtout, à l'impossibilité d'ouvrir des crédits additionnels, lorsque les Chambres sont en session, autrement qu'en s'adressant à elles et en soumettant à leur vote un projet de loi. Il arrive ainsi que, le ministre des travaux publics étant le chef de tout le réseau, ayant le droit de faire prendre, après avoir consulté le Comité de Direction,

des décisions s'appliquant à 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 qui impliquent certaines augmentations de dépenses, ces décisions devront être exécutées immédiatement par les compagnies concessionnaires, mais le ministre des travaux publics sera obligé lui, avant de les mettre à exécution pour son propre réseau, de demander aux Chambres les crédits supplémentaires nécessaires.

Enfin, après la fin de l'année financière, il faut poursuivre les opérations d'apurement de la comptabilité pendant la brève période qui est ouverte pour le budget de l'Etat, et mettre en état de jugement des quantités de pièces comptables et de pièces justificatives. Il est donc indispensable, conclut-on, de supprimer cette procédure budgétaire, qui met des obstacles à la bonne gestion des chemins de fer de l'Etat, et de leur donner des finances organisées sur un type véritablement industriel et commercial.

Le réseau sera ainsi investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Son budget ne sera pas soumis aux Chambres. Il sera préparé par l'administration des chemins de fer de l'Etat, par le directeur-ministre, et approuvé par décret, avec le contreseing du ministre des Travaux publics et du ministre des Finances. On aboutit par conséquent à l'exclusion complète du Parlement, en ce qui concerne le vote du budget et en ce qui concerne également l'ouverture des crédits additionnels. Ceux-ci seront ouverts de la même façon que les crédits primitifs, par un acte administratif, par un décret pris avec le contreseing du ministre des travaux publics et de son collègue des finances.

De même, les émissions d'obligations seront effectuées exactement dans les mêmes conditions que celles des grandes compagnies. Les écritures seront faites dans la forme commerciale. Il sera fait un inventaire, dressé un bilan.

Le contrôle des dépenses engagées sera supprimé et également la juridiction de la Cour des Comptes, la place du contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes, fonctionnera le contrôle d'une commission de trois hauts fonctionnaires, deux inspecteurs de finances et un conseiller à la Cour des Comptes, qui jouera à peu près le rôle que jouent, dans une société anonyme, par exemple, les commissaires aux comptes.

Ce régime, qui a conservé d'ailleurs, un certa-

nombre de partisans, n'a pas tardé à soulever cependant un certain nombre de critiques. Il avait éveillé, dès l'origine, l'appréhension de la commission des finances du Sénat, qui se plaignait de ce que le contrôle parlementaire fût complètement élimité. L'argument qu'on avait 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 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 être, naturellement, que le contrôle parlementaire.

D'autre part, il n'était pas douteux que le régime de 1911 ne pouvait pas être restauré purement et simplement. Il fallait bien tenir compte d'un certain nombre d'inconvénients, que la pratique avait révélés à sa charge. Des modifications, des assouplissements étaient indispensables. Il fallait chercher une conciliation.

C'est ce que la loi du 6 Février 1934, à l'élaboration de laquelle a participé précisément cette commission des Offices dont nous avons parlé précédemment, a voulu réaliser.

Aux termes de la loi du 6 Février 1934, le budget des chemins de fer, 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 nous avons vu introduire déjà dans le budget annexé de 1911.

Comment s'exerce le contrôle parlementaire ?

Le projet est préparé par le directeur, ministre des chemins de fer de l'Etat, puis 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 premier décembre. Nous disons "approuver", car, en effet, ce n'est pas d'un vote détaillé, mais d'une approbation d'ensemble, - et c'est là l'intérêt de la réforme - qu'il s'agit. Le budget sera présenté aux Chambres, avec ses détails, par chapitre, et, à l'intérieur des chapitres, même, le cas échéant, par article; mais il sera voté par section. En d'autres termes, le Parlement aura à émettre deux votes : l'un qui adopte globalement le budget de l'exploitation, en

La loi du 6
février 1934. Le
budget spécial
des chemins de
fer de l'Etat.

Le contrôle par-
lementaire.

dépenses et en recettes, et l'autre, de même caractère, pour le budget de premier établissement, ou section extraordinaire.

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

Avec le vote global, par section, disparaît l'une des difficultés, peut-être la principale, qui s'était manifestée dans l'application du système de 1911. En effet, les virements sont interdits de section à section, cela va de soi. Les crédits additionnels, comme par le passé, ne pourront, lorsque les Chambres sont en session, être accordés que par une loi. 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. L'administration n'est pas liée, en effet, par la spécialité des votes, puisque les votes ne concernent que des chiffres globaux, soit pour l'exploitation, soit pour les dépenses d'investissement. Pouvant disposer, à sa guise, de l'ensemble des crédits d'une section, pouvant en modifier, à sa guise, l'affectation, par décret, en portant le crédit d'un chapitre à un autre chapitre de la même section, l'administration, évidemment, n'aura que beaucoup plus rarement besoin de demander des crédits additionnels et ne sera plus arrêtée par l'obstacle, qui pourrait résulter pour son activité, de la nécessité du vote parlementaire.

De plus, l'obligation elle-même de recourir aux Chambres quand elles sont réunies, pour obtenir des crédits additionnels, est l'objet d'une dérogation en ce qui concerne les dépenses d'exploitation imprévues et urgentes; des crédits pourront alors être ouverts, en cours d'année, par décret, même en période de session parlementaire.

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

Le contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes.

Le contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes est rétabli. L'administration lui remet un compte annuel des recettes et des dépenses, à la vérification desquelles elle peut procéder sur place. C'est là une application nouvelle d'un principe très 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 inves-

tigations, au lieu de prendre connaissance des pièces comptables et des liasses de pièces justificatives dans ses locaux, ce qui aurait nécessité chaque année, pour les chemins de fer de l'Etat, 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 diverses 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 des comptes de l'exécution du budget spécial. Cependant, bien que le contrôle parlementaire soit sauvegardé, il fonctionne avec plus de souplesse et laisse à l'Administration plus de liberté de gestion que le système antérieur.

L'activité de la commission des offices s'est enfin manifestée par une dernière réforme intéressant le régime de la comptabilité des établissements industriels et commerciaux de l'Etat.

Régime de la comptabilité des établissements industriels et commerciaux de l'Etat.

On sait qu'un certain nombre de ces établissements commerciaux et industriels, ont un régime particulier qui résulte de lois et règlements spéciaux; régime particulier, par exemple, pour le service des Poudres, pour l'administration des P.T.T.; pour d'autres services, des comptes spéciaux ont été ouverts comme, par exemple, pour le service des alcools.

Le nouveau régime s'applique à tous les établissements industriels et commerciaux de l'Etat, dotés de l'autonomie financière, qui n'ont été, jusqu'ici, soumis à aucune règle particulière, c'est-à-dire à tous ces offices, qui s'administrent suivant des règles plus ou moins mal définies et qui varient de l'un à l'autre.

Aux termes du décret du 15 Décembre 1934 qui est issu des travaux de la Commission des Offices, la comptabilité générale des établissements industriels et commerciaux de l'Etat, 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 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, le projet sera provisoirement exécutoire, disposition qui rappelle celle qu'a été prise pour les 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 12 mois, un compte d'ordre débiteur et un compte d'ordre créiteur étant ouverts pour suivre les opérations de régularisation des recettes et des dépenses afférentes à chaque gestion. C'est, en somme, le système de la gestion, qui est substitué au système de l'exercice.

Le régime prévoit trois personnages pour l'organisation des services : le principal administrateur et directeur, le chef de la comptabilité générale et le contrôleur financier.

Le Conseil d'Administration est chargé de la gestion des affaires de l'entreprise.

Le directeur, agent d'exécution et ordonnateur tient une comptabilité de l'engagement des dépenses de l'émission des titres de recette et des ordres de paiement, qu'il transmet à la comptabilité générale.

Quant au chef de la comptabilité générale, il est, d'une part, si l'on peut employer cette expression, teneur de livres. C'est lui qui tient les écritures générales. Et, il est d'autre part, caissier. Mais s'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 (art. 12 du décret).

Enfin, le ministre des finances est représenté auprès de chaque établissement, par un agent chargé du contrôle financier. Il est chargé du contrôle des dépenses engagées, 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 chef de la comptabilité présente à la Cour des Comptes le compte de gestion des recettes et des dépenses, ainsi qu'une copie du compte des pertes et profits et du bilan, de façon à permettre à la Cour

L'organisation des services.

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 atteste par une déclaration annuelle la conformité de la balance générale avec le bilan : soit, 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 son 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 12 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.

Dans le même délai, à titre de renseignement, bilan, compte des profits et pertes, déclaration de conformité de la Cour des Comptes, et, s'il y a lieu, état de la répartition des bénéfices, sont transmis au Parlement, afin de porter à sa connaissance la situation des différents établissements industriels et commerciaux de l'Etat.

On voit que des mesures énergiques ont été prises, au cours de ces dernières années, pour combattre des abus manifestes. La création d'offices, constitue en réalité, comme on sait, une violation, sinon de la lettre, tout au moins de l'esprit du principe de l'universalité budgétaire. Il est encore une autre infraction, que l'on signale simplement pour mémoire, parce que l'on aura l'occasion de la retrouver dans la suite : elle consiste, non plus à créer des personnes administratives distinctes de la personne Etat, pour faire passer un certain nombre de recettes et de dépenses du budget de l'Etat à des budgets autonomes, mais à distraire du budget un certain nombre d'opérations présentées comme constituant de simples mouvements de fonds intéressant la trésorerie et non pas le budget : on ouvre ainsi, en dehors du budget, un certain nombre de services spéciaux, ou encore de services hors budget. Nous aurons par la suite l'occasion de voir d'une manière précise quels inconvénients engendre une telle pratique.

Services spéciaux ou services hors budget.

La règle de l'unité de budget.

La règle de l'unité ne s'appuie sur aucun texte et apparaît comme un idéal, dont on tend à se rapprocher.

La règle de l'unité de budget, à l'inverse de précédente, ne s'appuie dans notre loi budgétaire sur aucun texte comparable à celui des ordonnances de 1817 ou de 1822, citées à propos de la règle de l'universalité. Le décret de 1862 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 qu'il n'y a à ce moment qu'un seul budget englobant toutes les dépenses et toutes les recettes. Mais précisément, il ne se sera pas écoulé un semestre depuis la promulgation du décret de 1862, qu'une loi du 2 Juillet 1862 fera revivre, à côté du budget ordinaire, le budget extraordinaire, qui avait disparu en 1840. Ainsi il n'y a pas de texte réglementaire, sur lequel puisse s'appuyer la règle de l'unité du budget, et, d'autre part, la valeur de ce principe est plus diversement appréciée que celle de l'universalité.

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, quand les circonstances sont favorables, mais qu'on n'a jamais atteint d'une manière précise. Même dans les périodes où le système budgétaire français a 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, par exemple en Allemagne, en Belgique, il est admis qu'à côté du budget ordinaire de l'Etat coexistent d'autres budgets, soit pour certaines opérations exceptionnelles alimentées par l'emprunt, soit pour la gestion de certains établissements, de certaines entreprises, comme les chemins de fer, qui ont caractère industriel ou commercial.

En quoi elle consiste.

La règle de l'unité de budget consiste en l'inscription de toutes les recettes et de toutes les dépenses de l'Etat dans une comptabilité unique, relevant l'exécution du budget général et dont le total s'alignera en deux chiffres, un chiffre unique pour l'ensemble des recettes et un chiffre unique pour l'ensemble des dépenses, desquels l'on pourra déduire l'excédent ou le déficit budgétaire. En d'autres termes, il ne doit y avoir qu'un seul document budgétaire embrassant toute la gestion de l'Etat, q

sera le budget général.

Pour comprendre la portée exacte de cette règle et pour expliquer également les appréciations et les interprétations diverses dont elle a été l'objet il importe de la mettre en parallèle avec une autre conception, qui conduit à établir des budgets distincts, et s'appuie sur certains arguments en apparence assez logiques.

Conception disant les dépenses publiques en un certain nombre de groupes.
Le budget ordinaire.

Cette conception, qui consiste à diviser les dépenses et les recettes publiques en un certain nombre de groupes, constituant chacun la matière d'un budget spécial, se fonde sur les considérations suivantes. Il y a évidemment un certain nombre de recettes, qui constituent les revenus normaux de l'Etat, sur lesquels il peut compter tous les ans et au moyen desquels il doit par conséquent couvrir toutes ses dépenses courantes. Ces dépenses courantes ce sont celles qui figurent dans le budget pour des sommes qui peuvent varier d'une année à la suivante, mais qui reviennent régulièrement chaque année. Il est naturel de grouper ensemble ces dépenses courantes et ces recettes normales, puisque les unes doivent être couvertes par les autres : on aura ainsi un budget, que l'on appellera le budget ordinaire.

Le budget extraordinaire.

Par contre, il serait peu rationnel de confondre pêle-mêle, dans le même document budgétaire, les revenus ordinaires et des ressources exceptionnelles, de même que, d'autre part, des dépenses qui reviennent tous les ans et des dépenses extraordinaires, qu'on ne verra peut-être pas réapparaître pendant de longues années. Si l'on veut présenter la situation financière d'une manière rationnelle, il faut isoler des dépenses ordinaires, ces dépenses exceptionnelles, ces dépenses qui ne reviennent qu'une fois de temps en temps; étant donné leur caractère exceptionnel, il est normal qu'on ne les impute pas sur les revenus ordinaires du pays, qui ne suffiraient probablement pas à y faire face; il convient au contraire d'avoir recours, pour les couvrir, à des ressources d'emprunt. Dépenses extraordinaires, couvertes par des recettes extraordinaires, voilà un second budget, qui normalement, rationnellement, doit être distinct du budget ordinaire, c'est-à-dire de celui qui ne fait état que des dépenses courantes et des ressources habituelles. Ce second budget constituera le budget extraordinaire.

Le budget des dépenses recouvrables.

Engagé dans cette voie, on peut encore établir d'autres distinctions et, en dehors de ce budget ordinaire et de ce budget extraordinaire, prévoir certains budgets spéciaux, comme par exemple le budget des dépenses recouvrables.

"Les Cours de Droit"

Source: BIU Cujas

LIBRAIRIE DE LA SORBONNE. 3

U

Répétitions Écrites et Orales

Reproduction interdite

L'idée était ici la suivante : le traité de paix mis à la charge des puissances, qui avaient déclaré la guerre, la réparation des dommages causés par leur agression. Cette réparation des dommages ne pouvant pas attendre, l'Etat français en avancera les frais, et ces frais seront progressivement remboursés par le versement des indemnités des puissances vaincues.

Dans l'espèce, il s'agit d'opérations qui ne sont pas à la charge du budget français, mais qui doivent être acquittées par les anciens ennemis. On va donc ouvrir une comptabilité spéciale et l'on aura, à côté du budget français, ce que l'on a appelé le budget à la charge de l'Allemagne. De cette façon, on fera bien apparaître que les dépenses faites ne le sont pas au compte de l'Etat français, mais au compte de l'Etat allemand et des anciens Etats belligérants tenu de verser des indemnités; ce budget sera ainsi aisément d'une façon très légitime par l'emprunt, en attendant que la situation soit régularisée par les versements des Etats ex-ennemis quand ils se seront acquittés de leurs obligations.

Autre distinction : on peut rencontrer dans les services gérés par l'Etat, certaines entreprises ayant un caractère industriel ou commercial. Il est intéressant de ne pas mélanger leurs opérations avec les opérations proprement administratives, de rapprocher leurs recettes et leurs dépenses, de façon à pouvoir dégager leur véritable situation au point de vue commercial. Il y a donc lieu de leur ouvrir un budget distinct du budget général. Ainsi s'explique, dans une certaine mesure tout au moins, l'existence de certains petits budgets que dans la terminologie française on appelle les "budgets annexes", comme, par exemple, ceux du service des poudres ou des P.T.T.

Enfin, on peut considérer également qu'il convient de ne faire figurer dans le budget que des opérations strictement budgétaires c'est-à-dire les dépenses effectuées par l'Etat et pour son compte et qu'il convient de classer à part ces mouvements de valeurs, dont il faut bien suivre la trace dans la comptabilité mais qui intéressent le trésor et non le budget proprement dit; qu'il convient, par conséquent, d'ouvrir à côté de la comptabilité budgétaire, un certain nombre de comptabilités hors budget, destinées à ce que l'on appelle les services spéciaux.

Telle est, sommairement, la justification proposée de certains budgets distincts :

budget ordinaire, budget extraordinaire, budget annexes, services spéciaux, etc.... Mais en réalité, lorsque l'on parle de la règle de l'unité du budget, on ne vise guère pratiquement, que l'existence, à

Les budgets annexes.

Les comptabilités des services spéciaux.

côté du budget ordinaire de l'Etat, du budget extraordinaire. C'est contre ce budget extraordinaire que l'on a développé les différentes critiques selon lesquelles le seul système budgétaire susceptible d'éviter les abus ou le gaspillage est le système sans budget extraordinaire, qui ne connaît qu'un budget général englobant toutes les dépenses et toutes les recettes.

Avantages du budget extraordinaire.

Quels sont donc les avantages ou les inconvénients d'un budget extraordinaire, sur lequel se concentre ainsi la controverse ? On a signalé rapidement tout à l'heure, les avantages. Ils consistent à distinguer le train de vie ordinaire de l'Etat, si l'on peut dire, des recettes exceptionnelles dont il peut bénéficier à certains moments, ou des charges exceptionnelles qui pèsent sur lui en certaines circonstances. Soit, par exemple, les dépenses exceptionnelles d'une guerre; il y a des cas où ces charges sont telles qu'il est absolument impossible d'y pourvoir au moyen des ressources habituelles de l'Etat; le recours à l'emprunt est alors indispensable. On rencontre d'autres cas où le recours à l'emprunt, s'il n'est pas indispensable, sera au moins utile et légitime : notamment quand il s'agit de travaux productifs, dont les résultats sont de nature à se faire sentir pendant la durée de plusieurs générations. Le recours à l'emprunt consiste en effet à faire supporter le poids d'une dépense actuelle par les générations à venir qui ne quitteront les intérêts de l'emprunt ou par les diverses générations qui se succéderont jusqu'au jour où l'emprunt aura été complètement amorti. On peut alléger les charges de la génération actuelle pour les répartir sur 20, sur 30, sur 50 générations, et il est très légitime de le faire soit, 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 productifs, quand ces travaux intéressent non seulement la génération d'aujourd'hui, mais les générations qui se succéderont, aussi longtemps que l'utilité des travaux ne sera pas complètement épousée.

Inconvénients du budget extraordinaire.

Mais ce n'est pas tant au point de vue théorique qu'au point de vue pratique que les inconvénients se manifestent. Ces inconvénients sont de plusieurs sortes. Tout d'abord, lorsque plusieurs budgets sont simultanément ouverts, l'un où figurera par exemple l'ensemble des dépenses courantes et des revenus ordinaires, c'est-à-dire des impôts, l'autre où figureront les dépenses extraordinaires

et les ressources d'emprunt, il est extrêmement difficile de pouvoir procéder à une récapitulation susceptible de faire apparaître la situation d'ensemble des finances publiques. Il semblerait qu'il doive suffire, en pareil cas, de procéder à des additions très simples, d'ajouter au total des dépenses du budget ordinaire celui des dépenses du budget extraordinaire; de faire, d'autre part, le total des ressources normales et des ressources exceptionnelles. En réalité, le calcul est beaucoup plus compliqué qu'il ne paraît. Lorsque l'on a plusieurs comptabilités simultanément ouvertes, ces comptabilités jouent forcément en effet, les unes avec les autres, de sorte qu'il est très difficile d'éviter les doubles emplois : par exemple, les excédents d'un budget pourront être versés aux recettes d'un autre budget, un budget pourra fournir à l'autre des subventions. C'est le cas de nos comptes spéciaux hors budget, quand ils sont alimentés plus ou moins par des crédits inscrits au budget général de l'Etat, de sorte que si l'on se bornait à procéder par voie d'additions, on se trouverait compter plusieurs fois les mêmes chiffres.

D'autre part, et c'est là la critique essentielle s'il est théoriquement facile de dire qu'on ouvrira un budget pour les dépenses ordinaires et un autre pour les dépenses extraordinaires, le critérium de dépense ordinaire et de la dépense extraordinaire est pratiquement délicat à trouver. L'appréciation sera très souvent arbitraire, la plupart du temps, tendancieuse en vue d'atténuer les charges du budget ordinaire et de faire passer un certain nombre de dépenses au compte de l'emprunt. Un membre du Parlement disait un jour que, pour lui, il n'y avait qu'un moyen de savoir si une dépense était ordinaire ou extraordinaire, c'était de rechercher quelle avait été en ce qui la concerne l'attitude de la commission des finances. La dépense est extraordinaire si la commission des finances l'a déclarée telle; et ordinaire dans le cas contraire. Il n'y a, en effet, ni critérium absolu, ni surtout limite pratique à la tentation de faire vivre en partie les services administratifs sur les dotations du budget extraordinaire alimenté par l'emprunt.

Pour prendre un exemple récent, lorsque l'on a arrêté le programme d'outillage national, qui constitue, non pas un budget extraordinaire proprement dit mais quelque chose qui lui ressemble de très près, on a immédiatement profité de cette création pour lager les budgets qui étaient en difficulté d'un certain nombre de dépenses, considérées, bien qu'en fussent, en réalité, des dépenses d'entretien, par

conséquent des dépenses courantes, comme des dépenses de premier établissement, intéressant l'équipement national. La présence d'un budget extraordinaire à côté du budget ordinaire incite fatalement à couvrir une partie des dépenses courantes par l'emprunt; on arrive ainsi à faire vivre les finances beaucoup plus sur les ressources de la trésorerie, c'est-à-dire sur les ressources d'emprunt qui n'ont d'autre limite que la saturation du marché des rentes ou d'autres valeurs analogues que sur les ressources budgétaires, que sur les revenus propres de l'Etat.

Aussi, l'histoire de nos finances modernes montre bien que chaque fois, et le cas fut fréquent, qu'on a eu recours au budget extraordinaire, il a fallu mettre un terme à l'expérience et revenir à la première occasion, à la règle de l'unité, tout au moins dans une large mesure, en pratiquant, ce que l'on a appelé d'un terme significatif, la politique de réintroduction.

Sous l'ancien régime, les affaires extraordinaires primaient en général les affaires ordinaires. La Révolution a vécu elle aussi surtout des ressources extraordinaires constituées par les émissions de papier monnaie, par les assignats et par la vente de biens nationaux.

Sous le Consulat et sous l'Empire, existait, à côté des recettes ordinaires, ce que l'on appelle le domaine extraordinaire, vaste ensemble de ressources provenant des tributs imposés aux peuples vaincus, des contributions de guerre levées à l'étranger. Ces ressources sont à la disposition de l'Empereur, qui les utilise à doter ses généraux, à fournir des subventions diverses, des prêts à l'industrie, à constituer dans les caves des Tuilleries un trésor de guerre. Le domaine extraordinaire à ceci de particulier qu'il constitue une ressource occulte, dont l'Empereur dispose directement, sans en rendre compte au Parlement, comme de "fonds secrets", dirions-nous aujourd'hui.

C'est la Restauration qui, dans cette matière comme en bien d'autres matières budgétaires a, pour la première fois, appliqué la règle tutélaire de l'unité de budget.

La première préoccupation de Villèle, lorsqu'il prit le ministère des Finances, fut de faire disparaître le budget extraordinaire, qui avait dû être maintenu en 1816 et 1817, pour n'avoir plus qu'un seul budget, le budget général.

En 1816, le budget extraordinaire, afférent à la liquidation des charges de la guerre, est complètement distinct du budget ordinaire. En 1817, premier

Les affaires extraordinaires sous l'Ancien Régime.

Le domaine extraordinaire sous l'Empire.

L'unité de budget sous la Restauration.

progrès; il subsiste encore deux budgets, le budget ordinaire et le budget extraordinaire, mais leurs chiffres sont additionnés, de façon à ne présenter qu'un total unique. Enfin, lorsque les charges de la guerre sont complètement liquidées, en 1822, un seul budget est maintenu, le budget général, qui suffira pendant toute la Restauration pour l'ensemble des charges de l'Etat. Les frais des expéditions d'Espagne et de Mgrée, de l'expédition d'Alger, figurent au budget général, et ne donnent pas lieu à l'ouverture d'un budget extraordinaire.

L'amorce du budget extraordinaire sous la Monarchie de Juillet.

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, de réseaux de chemins de fer, etc.... Ce programme est établi par la loi du 27 Juillet 1833, qui créait 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'une discussion assez vive, qui s'était ouverte à la Chambre des Députés. La commission chargée de rapporter le projet, qui est devenu la loi du 27 Juillet 1833, prévoyait que les crédits nécessaires aux travaux seraient déterminés annuellement par ordonnance royale. Dans ce système, le contrôle parlementaire se trouvait donc complètement exclu; d'où l'opposition qui se manifesta et se traduisit par le dépôt de deux amendements.

L'un de ces amendements 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; il maintenait strictement le principe de l'unité budgétaire.

L'autre amendement avait un caractère transactionnel auquel il dut son succès. Il prévoyait que les fonds feraient l'objet d'un budget spécial annexé au ministère du commerce et des travaux publics; de cette façon, le principe de l'unité de budget se trouvait sacrifié, mais il maintenait le contrôle du Parlement, qui aurait disparu, si on s'était rallié au système de la commission. Voici donc un budget spécial annexé, qui est, en réalité, une amorce de budget extraordinaire, ouvert à côté du budget ordinaire, et comportant aucune totalisation avec les chiffres de celui-ci. Le système s'est maintenu jusqu'en 1837. Chaque année, un article spécial de la loi de finances fixait distinctement le montant des crédits affectés aux travaux publics. Ce sont toutefois les fonds budgétaires et non des ressources spéciales propres

ces travaux qui permettent d'y faire face.

La loi du 17 Mai 1837, va combler cette lacune en créant, pour faire face aux dépenses extraordinaires du programme de travaux, un fonds extraordinaire constitué par des ressources d'emprunt. La loi du 17 Mai 1837, 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 des travaux publics; aux termes de son article 2, ce fonds se composera de crédits en rentes, que le ministre des finances est autorisé à faire inscrire au Grand Livre jusqu'à concurrence des sommes nécessaires pour réaliser le capital des dépenses qui auront été autorisées.

Les conséquences de la loi de 1837, qui ouvrait, en somme, la faculté d'emprunter pour subvenir à la réalisation du programme, furent une augmentation considérable de dépenses. De 1837 à 1839, les travaux publics, mis à la charge du budget extraordinaire, s'éleveront, en effet, à un total de 304 millions, somme qui ne paraît guère considérable aujourd'hui, mais qui l'était à une époque où les recettes budgétaires oscillaient entre un milliard et 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 incomber au budget ordinaire; par exemple certains crédits, qui étaient autrefois affectés aux routes par le budget, étaient, depuis la loi de 1837, passés au compte du budget extraordinaire, et par conséquent couverts par l'emprunt. Cette transformation abusive, dit la Cour des Comptes, est devenu habituelle depuis l'existence de deux budgets différents.

Aussi la loi du 6 Juin 1840, qui porte règlement définitif du budget de 1837, supprima définitivement le budget extraordinaire créé en 1837, et prononça également la clôture des budgets spéciaux annexés des années 1833 à 1837. Toutes les dépenses, qui figuraient au budget extraordinaire ainsi constitué, sont réincorporées au budget général et, lorsque la loi du 11 Juin 1842, qui concerne l'établissement des grandes lignes de chemins de fer, ouvrit à son tour un programme de grands travaux qui dépassait un milliard et demi, ces dépenses demeurèrent à la charge du budget ordinaire. Il est vrai, et c'est un point sur lequel on aura à revenir, que si les dépenses étaient réintégrées au budget ordinaire, elles n'y trouvaient pas en contre partie de ressources suffisantes pour en assurer l'exécution, de sorte qu'elles demeuraient, bien qu'incorporées au budget général, à la charge de la dette flottante; solution éminemment critiquable et vigoureusement dénoncée par Thiers en Janvier 1848.

Suppression en
1840 du budget
extraordinaire.

Nous ne verrons plus renaitre le budget extraordinaire que dans la seconde moitié du Second Empire, avec la loi du 16 Juillet 1862.

Le Second Empire, dans ses 10 premières années d'existence, a évité en effet soigneusement les budgets extraordinaires. Les dépenses exceptionnelles, comme celles des guerres de Crimée ou d'Italie, ont été imputées sur les crédits du budget ordinaire. Mais, en 1862, en vue, disent les adversaires du régime impérial, de masquer l'importance exacte des dépenses, on les répartit entre deux budgets. En effet, la loi du 16 Juillet 1862 créait un budget extraordinaire, qui fera face aux dépenses de grands travaux publics, aux dépenses militaires exceptionnelles que pourra nécessiter la défense des intérêts français à l'extérieur, etc... Ces dépenses seront acquittées sur des ressources particulières, entièrement indépendantes des ressources du budget ordinaire, et qui varieront d'année en année; ce sera tantôt l'indemnité versée par le gouvernement chinois, tantôt le produit de la vente de terrains ou de l'émission d'obligations du Trésor.

Les budgets extraordinaires à partir de 1872. Le compte de liquidation.

Ce budget extraordinaire fut supprimé en 1870. Mais ce ne fut que pour une courte durée, puisqu'en 1872 nous le voyons réapparaître, pour un objet et sous une forme différents. Son objet n'est plus de subvenir aux dépenses de campagnes lointaines ou à l'exécution d'un programme de travaux publics, mais de faire face aux charges laissées par la guerre de 1870. Dans la forme, il ressemble de très près à un budget extraordinaire, tout en se rapprochant des comptes spéciaux hors budget, dont on aura à parler par la suite. On le dénomme d'ailleurs "Compte de liquidation"; il a été, de plus, tout au moins en ce qui concerne sa seconde portion, voté une fois pour toutes, sans observer la règle de l'annualité budgétaire, afin de ne pas éveiller les défiances de l'étranger.

Des deux tranches que comportait ce compte de liquidation, la première, qui se situe entre 1872 et 1876, a été consacrée à réparer les dommages de guerre. Aucune loi ne faisait alors à l'Etat l'obligation de réparer de tels dommages : les ruines, les destructions causées par un conflit militaire, 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 des dommages aux victimes.

C'est aux dépenses occasionnées par le versement de ces secours aux victimes de la guerre - dépenses auxquelles furent affectées des ressources diverses;

avance de la Banque de France, excédent laissé par le budget de 1867, liquidation de la caisse d'amortissement et de la caisse de la dotation de l'armée - que fut consacrée la première partie du compte de liquidation.

Quant à la seconde partie, qui s'ouvre en 1875 et se clôture en 1878, elle a eu pour objet de reconstituer notre matériel militaire et naval au moyen de ressources demandées à l'emprunt, et que procura l'émission des obligations sexennaires, c'est-à-dire d'obligations à court terme, d'obligations de trésorerie, remboursables dans le délai de six ans. On n'avait pas voulu attirer l'attention de l'étranger, ce qui explique que le compte n'ait été l'objet que d'un vote unique du Parlement.

Le budget extraordinaire des travaux publics. Le plan Freycinet.

Au moment de la clôture de ce compte de liquidation né des conséquences de la guerre, réapparaît un budget extraordinaire proprement dit, consacré aux travaux publics. Cette création, qui a laissé des souvenirs fâcheux dans notre histoire financière contemporaine, a au début un objet déterminé. Il doit financer l'exécution de ce vaste programme de travaux publics, connu sous le nom de plan Freycinet et qui comprend principalement, outre l'exécution de voies navigables, le développement des réseaux de chemins de fer français. Les grandes artères de ces réseaux ont été déjà créées, à la suite de la loi de 1848. Sous le Second Empire, on a commencé à créer un certain nombre de voies, qui s'embranchent sur ces artères principales et constituent ce qu'on appelle le deuxième réseau. Il s'agit de pousser plus loin les ramifications et d'organiser le troisième réseau; c'est l'objet principal du plan Freycinet.

En 1878, on ouvre donc un budget, qu'on appelle le budget des dépenses sur ressources extraordinaires. Il fera dans la suite l'objet d'une loi spéciale. Sa dotation consistera d'abord en obligations trentenaires, c'est-à-dire remboursables dans un délai de 30 ans au maximum. Elle lui sera ensuite procurée par un fonds spécial, créé à cette intention, et qui prend place pour la première fois alors dans la catégorie de nos fonds d'Etat : c'est la rente amortissable, le 3% amortissable. Ce 3% amortissable est calqué exactement sur le type des obligations des compagnies de chemins de fer, au moyen desquelles elles se procurent les ressources nécessaires au développement de leurs réseaux. Il est prévu même qu'en principe l'émission aura lieu comme l'émission des obligations des compagnies de chemins de fer, qui s'effectue en quelque sorte à jeu continu dans toutes

les gares du réseau : l'on vendra de la rente 3% amortissable en bourse par petits paquets, au fur et à mesure des besoins. En réalité, cette combinaison eut peu de succès et l'on fut amené à procéder à des émissions par grandes tranches, en faisant appel à la souscription publique.

Il advint de ce budget extraordinaire ce qu'il est advenu de tous les budgets de la sorte; au commencement, ses ressources furent affectées à l'exécution des travaux du plan Freycinet, puis petit à petit, un certain nombre de ministères découvrirent que certaines dépenses, qui étaient imputées sur les crédits du budget ordinaire, avaient un caractère plus ou moins exceptionnel; si bien qu'au bout de quelques années, ce budget extraordinaire, alimenté par l'emprunt, faisait face, non seulement aux dépenses extraordinaires de travaux publics proprement dits, mais encore défrayait dans une certaine mesure les dépenses de sept ministères, qui trouvaient de cette façon moyen de vivre en partie sur l'emprunt.

Une période de réincorporation commence en 1882.

Les comptes spéciaux, à partir de 1910.

Mais une réaction se dessine contre cet abus et on entre dès 1882 dans une période de réincorporations. Elle se poursuit jusqu'en 1891. Les dépenses extraordinaires du ministère de la guerre qui avaient continué à figurer à ce budget sont alors réintégrées. Il ne subsiste plus ainsi de budget extraordinaire; toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat se trouvent rassemblées en un seul budget, qui devient le budget ordinaire, le budget général de l'Etat.

Cette politique de réincorporation est poursuivie jusqu'aux environs de 1910. Mais, à partir de 1910, nos finances s'orientent dans une voie contraire, sans qu'il soit cependant, à proprement parler, question encore de budget extraordinaire. Comme on le verra un peu plus loin, on a recours non pas au budget extraordinaire officiel, tel qu'on l'a trouvé devant nous jusqu'ici, mais à ce quelque chose qui y ressemble de très près, avec toutefois un caractère plus ou moins occulte : le compte spécial. Pour financer les dépenses du Maroc, la remise en état de nos moyens de défense militaire, c'est à des comptes hors budget, alimentés par des ressources de trésorerie très voisins du budget extraordinaire proprement dit, que l'en fera appel. Cependant il n'y a pas à ce moment de budget extraordinaire qualifié de ce nom, ayant une existence officielle. Il faut attendre la fin de la guerre pour en retrouver une dernière fois la trace dans nos finances. La réapparition de ces derniers budgets extraordinaires, entre 1920 et 1922, est une conséquence de la guerre, une conséquence des dépenses considérables qu'elle a laissées après elle.

et de l'impossibilité évidente où l'on était d'y faire face par des moyens ordinaires.

Les budgets extraordinaire dans la période de 1920 à 1922.

Pendant la guerre, nous vivons sans budget sur l'emprunt, auquel le ministre des finances est autorisé à recourir aussi largement qu'il le pourra. Les crédits sont ouverts d'abord de mois en mois, puis pour trois mois. On vote les dépenses au fur et à mesure que se présentent les besoins les plus proches. A la fin de la guerre, on cherche à reconstituer un petit noyau de budget proprement dit : on regroupe alors à peu près ce qu'on considère comme les dépenses civiles ordinaires de l'Etat, l'impôt, les revenus ordinaires de l'Etat, doivent y faire face. En réalité, on est arrivé à constituer un budget assez limité pour s'adapter aux ressources normales dont l'Etat dispose. Quant aux dépenses extraordinaires des services publics et à toutes les dépenses des services militaires, par la force des choses, elles restent à la charge de l'emprunt. On continue à y pourvoir au moyen de crédits provisoires, qui seront imputés sur des ressources d'emprunt et l'on a là le germe d'un budget extraordinaire. En 1920, on fait rentrer dans le budget ordinaire les dépenses ordinaires de l'administration militaire; alors, ne restent plus à la charge du budget extraordinaire, toujours défrayé par les ressources de la trésorerie, emprunts divers, émissions de bons de la Défense Nationale, que les dépenses exceptionnelles, civiles et militaires, qui sont la conséquence directe de la guerre, ainsi que les dépenses extraordinaires, civiles et militaires, qui ont pour objet la reconstitution de l'outillage économique national endommagé ou négligé par suite des circonstances de la guerre. Les crédits ouverts à ce budget extraordinaire, s'ils ne sont pas épuisés dans le cours de l'année, pourront être reportés d'année en année et venir s'ajouter aux crédits de l'exercice.

Au bout de deux ans, on s'aperçut que les dépenses imputées sur le budget extraordinaire, bien que l'on pût leur reconnaître un caractère exceptionnel, étaient susceptibles de se poursuivre pendant une période indéterminée, et vraisemblablement assez longue; que par conséquent, et c'est là finalement la grosse critique qu'on peut adresser au budget extraordinaire, on ne saurait continuer, pour assurer la couverture de ces dépenses, à emprunter à jet continu pendant de longues années, alors que nous étions grevés de lourdes charges et que nous avions ouvert un autre budget, le budget des dépenses recouvrables sur l'Allemagne, pour lesquelles l'Allemagne débitrice était défaillante. La loi de finances pour 1922 vint donc supprimer le budget extraordinaire d'après guerre qu'elle réin-

tègre au budget général. Les chiffres des dépenses du budget général en ont été grossis de trois milliards; ils devaient subir une nouvelle augmentation en 1926, lorsque le budget des dépenses recouvrables a été supprimé et réintégré dans l'ensemble des dépenses de l'Etat.

On devrait pouvoir dire que cette loi de Décembre 1921 mettait fin à la pratique des budgets extraordinaires, puisqu'en effet aucun n'a été institué de nouveau depuis lors. On verra malheureusement bientôt qu'il n'en est rien; qu'au contraire, au cours de ces toutes récentes années, après un effort pour reprendre la politique de réincorporation qui s'affirme après la guerre, nous avons procédé à l'ouverture de plusieurs petits budgets extraordinaires occultes, qui rentrent dans cette catégorie de services hors budget, ou de comptes spéciaux, dont on aura à s'occuper plus loin.

Autres dérogations au principe de l'unité budgétaire.

Les budgets extraordinaires, qui constituent l'infraction principale et la plus condamnable à la règle de l'unité budgétaire, ne sont donc plus qu'un souvenir; par contre, on rencontre encore deux dérogations à cette règle, constituées, d'une part, par l'existence de budgets annexes, et d'autre part, par l'existence de ces budgets extraordinaires clandestins dont nous venons de parler : les services spéciaux hors budget.

Les budgets annexes.

Si l'on ouvre la loi de finances annuelle, on voit qu'à la suite du titre Ier, qui est consacré au budget général, s'ouvre un titre II intitulé "budgets annexes". Ce titre II fixe le montant des crédits et arrête les prévisions de recettes de certains services dotés d'un budget annexe conformément aux indications d'un état législatif, qui fait corps avec la loi et que nous appellerons l'état E; et si l'on ouvre le projet de budget de cet état E, on remarque qu'il comporte un certain nombre de budgets, au nombre de sept, et qui sont les suivants :

Fabrication des monnaies et médailles; Imprimerie nationale; Légion d'honneur; Service des poudres; Ecole centrale des arts et manufactures; Postes, télégraphes et téléphones, et Caisse Nationale d'Epargne. Chacun de ces budgets comprend en dépenses un certain nombre de chapitres de crédits, exactement comme les budgets des dépenses des différents ministères, qui ont place dans le budget général, et, en face de ces chapitres de crédits, un certain nombre de lignes de prévisions de recettes. Si l'on se reporte au total des dépenses et au total des recettes de chacun de ces budgets, on constate que les deux chiffres sont rigoureusement égaux. Ceci ne veut pas dire que chacun de ces services parvient, du fait de sa gestion,

à équilibrer exactement ses recettes et ses dépenses. L'explication de cette égalité vient tout simplement de ce que ces budgets annexes, sont, suivant l'expression même dont se servent les documents officiels, rattachés pour ordre au budget général: c'est-à-dire que si la gestion d'un de ces services, d'après les prévisions, doit faire apparaître un excédent, cet excédent, qui se trouvera compris naturellement dans le total des recettes, sera balancé par l'inscription aux dépenses d'une somme rigoureusement égale, sous forme d'excédent de recettes sur les dépenses à verser au trésor; à cette inscription, qui figure en dépense au budget annexe considéré, correspond en recette, au budget général, une inscription équivalente.

Dans le projet de budget de 1934, si l'on prend les chiffres de l'Imprimerie Nationale, on voit que le total s'aligne, tant en dépenses qu'en recettes à 63 millions, et cette égalité est obtenue par l'inscription, dans le total des dépenses, d'un chapitre excédent de recettes sur les dépenses à verser au trésor de 8.209.758 Frs. Ces 8.209.758 Frs figureront au budget général, au titre des recettes des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat. Ceci montre à quel risque d'erreur on serait exposé si, pour connaître le total des dépenses et le total des recettes de l'Etat, on se bornait à procéder à des additions de dépenses ou à des additions de recettes. Ces différentes comptabilités jouent les unes avec les autres. On a, par exemple, des inscriptions portées en dépenses d'un budget annexe, qui figurent en recettes au budget général et inversement. Si donc on ne procède pas à un dépouillement méticuleux, on risque de commettre de faux ou de doubles emplois.

Ce que l'on vient de dire en ce qui concerne le service précédent s'applique, en sens inverse, aux budgets déficitaires. Leur déficit sera comblé par une subvention du budget général, qui figurera à leurs recettes, tandis qu'elle sera portée aux dépenses du budget général.

Par exemple, dans le budget annexe de la Légion d'Honneur, service déficitaire, qui aligne ses dépenses et ses recettes à un chiffre d'environ 153 millions, on trouve au chapitre 9, qui figure aux recettes, supplément à la dotation, 145 millions. Ce supplément à la dotation est inscrit aux recettes; il figure aux dépenses du budget général, aux chapitres du ministère de la guerre.

L'existence de ces différents budgets annexes, réduits aujourd'hui au nombre de 7, après avoir été, il y a quelques années, au nombre de 12, ne s'explique pas toujours d'une façon très satisfaisante. Ils ré-

Comment s'ex-
plique la créa-
tion de ces
budgets annexes.

pondent en général au désir d'ouvrir à certains services, que l'on considère comme ayant une individualité plus marquée que d'autres, une comptabilité particulière. Les raisons varient selon le budget considéré.

Pour la Légion d'Honneur, par exemple, c'est parce que, lors de sa création par Napoléon, l'ordre de la Légion d'Honneur a été doté d'un patrimoine particulier; pour lui conserver ce patrimoine, on n'a pas trouvé d'autre moyen que d'ouvrir un budget distinct, que contribuerait à alimenter les revenus du domaine et du titre de rente qui lui avait été constitué en dotation.

Pour la caisse nationale d'épargne, l'explication c'est que cette caisse est un service un peu extérieur aux services purement administratifs, auquel on voulait également assurer une personnalité particulière.

Pour la fabrication des monnaies et médailles, pour l'imprimerie nationale, pour le service des poudres, l'existence du budget annexe s'explique par le caractère technique, plus ou moins industriel ou commercial, de ces services : on jugeait nécessaire de mettre en regard charges et produits, de façon à pouvoir apprécier la gestion et le bilan de ces établissements publics.

Quant à l'Ecole centrale des arts et manufactures, on serait fort en peine de donner une raison plausible de la voir figurer spécialement dans cette nomenclature, étant donné qu'elle se trouve avoir ainsi un régime tout différent de l'Ecole Polytechnique, de l'Ecole de Saint-Cyr, de l'Ecole des Mines, qui n'ont pas de ces budgets distincts, et dont les dépenses sont ou bien comprises dans le budget général, ou bien dans un budget complètement autonome.

Ce qu'il y a de certain, c'est que la création de ces budgets annexes, qui est de date assez ancienne, correspond à une période, où l'on n'avait pas des idées très claires sur la règle de l'autonomie budgétaire.

A l'heure actuelle, si l'on n'avait pas à tenir compte des précédents, on procéderait évidemment de façon toute différente et on aurait à choisir entre deux solutions, dont aucune n'est absolument celle des budgets annexes, tout au moins tels qu'ils ont été conçus à l'origine. La première solution, de plus en plus en faveur au cours de ces dernières années et dont on a parlé en étudiant la multiplication des offices, consiste à séparer purement et simplement les finances d'un service auquel on veut conférer une autonomie budgétaire, et le budget de l'Etat. C'est par exemple ce qu'on a fait en 1926, lorsque l'on a supprimé le budget annexe des chemins de fer de l'Etat, qui

figurait dans cette catégorie, non pas pour l'incorporer au budget général, mais pour constituer un budget géré directement par l'administration des chemins de fer de l'Etat, sous l'autorité supérieure du ministre des travaux publics, et complètement indépendant des finances proprement dites de l'Etat. Ou bien, éliminant catégoriquement de cette série de budgets les services qui ont un caractère administratif, comme, par exemple, la Légion d'Honneur, ou encore ceux dont le budget est établi sur le modèle des budgets purement administratif, on aurait ouvert aux établissements dotés d'un budget annexe, un budget ayant nettement un caractère industriel, comme l'est aujourd'hui le budget des P.T.T.

La structure très particulière de plusieurs de ces budgets annexes prouve bien qu'ils ne répondent qu'à des conceptions vagues, qu'ils n'obéissent pas à des principes généraux. Prenons par exemple le budget de la Fabrication des monnaies et médailles, de l'Imprimerie nationale, de la Légion d'Honneur, de l'Ecole Centrale et de la Caisse Nationale d'Epargne; bien que distincts du budget général, ces budgets sont régis exactement par les mêmes principes. Si l'on prend, au contraire, le budget du Service des poudres et le budget du Ministère des P.T.T., on va voir qu'ils correspondent à un type très différent de celui des autres budgets annexes que l'on vient d'indiquer.

Le budget annexe
du service des
poudres.

Le budget du service des poudres remonte à 1911. Avant cette époque, les dépenses et les recettes de ce service étaient dispersées dans les différents chapitres des dépenses et dans les différentes rubriques des recettes du budget général; le rapprochement entre les unes et les autres était à peu près impossible. Le ministère de la guerre était alors chargé de la fabrication des poudres; il continue d'ailleurs de l'être aujourd'hui. Des crédits, figurant au budget des dépenses du ministère de la guerre, étaient prévus pour assurer cette fabrication. Les poudreries du ministère de la guerre alimentaient d'abord les ventes au public, effectuées, sous l'autorité du ministère des finances, par l'administration des contributions indirectes; les prix étaient fixés dans des tarifs officiels, comme le sont les tarifs des tabacs manufacturés ou en nature. Le ministère de la guerre alimentait également, et continue à alimenter, en dehors de ses propres services, un certain nombre de ministères consommateurs : ministères des colonies et de la marine. Ces différents services consommateurs de poudres, fabriquées dans les poudreries de l'Etat, gérés par le ministère de la guerre, ont des crédits d'achat, de façon à payer les cessions qui leur sont

faites par le ministère de la Guerre. Lorsque le ministère de la Guerre avait à faire état de dépenses exceptionnelles, comme par exemple de dépenses afférentes à des travaux de construction ou d'aménagement de poudreries nouvelles, à la transformation de matériel ou de machines, il employait une méthode tout à fait rudimentaire, qui consistait, pour se procurer de l'argent, à augmenter le prix de ses cessions de poudre aux services consommateurs. Les poudres de vente au public continuaient à être vendues à leur tarif habituel par le ministère des finances, mais elles étaient facturées plus cher au ministère de la Marine, au ministère des Colonies et au Ministère de la Guerre. Ce procédé ne pouvait pas évidemment aller très loin. En 1911, après des efforts qui se heurtèrent à la résistance du Sénat, pour doter le service des poudres d'un budget à caractère nettement industriel, la loi de finances institua un budget autonome, ne comportant pas pour le service la possibilité d'emprunter, qu'on avait prévue à l'origine, mais mettant à sa disposition un fonds d'approvisionnement, et prévoyant la constitution d'un fonds de réserve. Le fonds d'approvisionnement recevait une dotation initiale, constituée par la valeur des approvisionnements existants, plus une subvention, augmentée progressivement et portée finalement à 250 millions, pour permettre de constituer des stocks. Au fur et à mesure que ce fonds d'approvisionnement cédait de ses produits au service de la fabrication, le service de la fabrication le remboursait sur ses propres crédits; de telle façon que la dotation se trouve reconstituée au fur et à mesure des cessions qui sont prélevées sur le fonds, et permet sa reconstitution en choisissant le moment le plus avantageux pour passer des commandes ou faire des approvisionnements. D'autre part, à côté du fonds d'approvisionnement, la loi du 29 avril 1926, qui a perfectionné l'organisation du système, institue un fonds d'amortissement et un fonds de réserve. Le fonds d'amortissement comme son nom l'indique, doit assurer le renouvellement du matériel, l'entretien des bâtiments au fur et à mesure qu'ils se détériorent; il doit être alimenté par une prime d'amortissement, correspondant à la détérioration des objets, qui sera prélevée sur les recettes brutes de la cession des poudres; puis, sur le bénéfice que le service réalise, sur le bénéfice qui lui reste après prélèvement de la prime à verser au fonds d'amortissement, une autre partie doit être distraite pour constituer un fonds de réserve, qui se vira, le cas échéant, à couvrir le déficit des années défavorables, sans que l'on soit obligé, ce que l'on voulait précisément éviter, de procéder dans ces anné

défavorables à un relèvement des prix de cession. Une disposition toute récente, contenue dans l'article 16 de la loi du 31 Mai 1933, a modifié légèrement le régime existant, en ce sens qu'au contraire les travaux de premier établissement devaient être imputés en même temps que les travaux de renouvellement ou d'entretien sur les ressources du fonds d'amortissement, ce qui était illogique; désormais, les dépenses de premier établissement, c'est-à-dire les dépenses qui consistent, non pas à entretenir, à renouveler, mais à créer quelque chose de nouveau, à augmenter les bâtiments ou l'équipement, devront être supportées, non pas sur le fonds d'amortissement, mais sur le fonds de réserve.

Le caractère industriel du budget annexé des P.T.T. créé par une loi du 30 Juin 1923 est encore plus marqué.

Le budget annexe des P.T.T.
Raisons invoquées à l'appui de cette
création.

Il est intéressant de signaler ici que cette création est l'aboutissant d'un courant d'idées qui s'était antérieurement formé contre l'observation trop rigoureuse des principes budgétaires traditionnels, des vieilles règles de l'universalité, de la non affectation des recettes aux dépenses, de l'unité et de l'annualité du budget. On faisait valoir que de telles règles, concevables lorsqu'il s'agit de la gestion de services à caractère essentiellement administratif, rentrant dans les attributions de l'Etat, comme c'était d'ailleurs primitivement presque toujours le cas, ne peuvent pas s'appliquer à des services à caractère industriel ou commercial, dont l'Etat moderne assume de plus en plus fréquemment la gestion.

En effet, disait-on, avec les règles de la non affectation des recettes aux dépenses, de l'unité et de l'universalité, il est impossible de connaître, d'une manière précise, les résultats de la gestion d'un service de cette nature. Les dépenses seront éparsillées dans tous les chapitres des crédits ouverts dans la loi de finances. Il sera à peu près impossible de procéder à un regroupement des dépenses et des recettes du service considéré seul susceptible de donner une idée exacte des résultats obtenus. Il sera à peu près impossible de savoir s'ils se règlent, compte fait de toutes ces dépenses et de toutes ces recettes, en excédent ou en déficit. Si l'on veut se renseigner sur la gestion de ces entreprises publiques à caractère industriel ou commercial, il est indispensable, poursuivait-on, de les doter, par dérogation à la règle de l'unité de budget, d'un budget propre, et de leur permettre d'affecter à leurs dépenses les ressources qui constitueront leur dotation.

"Les Cours de Droit"

3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

Source : BIU Cujas

U

Répétitions Ecrites et Orales

Reproduction interdite

Un budget propre, une dotation spéciale, au moyen de laquelle ces services pourront assurer leur existence, voilà deux premières nécessités qui s'imposent, et que l'application stricte des règles traditionnelles ne permet pas d'observer.

D'autre part, il est indispensable, pour apprécier la gestion d'une entreprise, de présenter divisément les dépenses d'exploitation, qui devront être normalement couvertes par les recettes de l'exploitation, et les dépenses de premier établissement. Comment pourra-t-on faire face, avec la procédure budgétaire habituelle, aux dépenses de premier établissement d'un service, tel, par exemple, que celui de l'administration des postes ? Il n'y aura pas d'autre moyen que d'ouvrir à cet effet, des crédits dans la loi de finances : crédits qui, d'une part, ne pourront être ouverts, en vertu de la règle de l'annualité, que pour une année, et qui, d'autre part, seront naturellement limités par les possibilités budgétaires du moment. Or il est impossible de procéder au développement d'un service commercial ou industriel dans de pareilles conditions. Si l'on veut véritablement permettre aux entreprises publiques de s'étendre, d'accroître leur activité, le seul moyen c'est de calquer leur gestion, aussi étroitement que le permettent les différences qui existent malgré tout entre une entreprise privée et une entreprise publique, sur les règles des entreprises privées. Il va de soi qu'une entreprise privée ne pourrait que végéter, si elle était condamnée à prélever ses dépenses de premier établissement sur les ressources qu'elle tire annuellement de son exploitation. Une entreprise n'hésite pas, le cas échéant, pour des dépenses de cette sorte à faire appel au crédit; ou encore elle augmente son capital, ou procède à des émissions d'obligations. Ce procédé, quand il s'agit de travaux productifs, est un procédé parfaitement normal. Il est normal d'emprunter de l'argent à 3, à 4 ou même à 5%, si on doit l'investir dans des opérations qui rapporteront davantage. Il faut donc qu'en ce qui concerne les dépenses de premier établissement, qui devront être nettement distinguées des dépenses d'exploitation, le budget puisse les alimenter par des ressources d'emprunt, les charges de cet emprunt devant être naturellement fournies par les recettes d'exploitation et figurer parmi les dépenses d'exploitation.

D'autre part, il est indispensable, si l'on veut permettre une gestion rationnelle, de ne pas s'attacher d'une façon trop étroite à la règle de l'annualité du budget. Une entreprise doit pouvoir établir des programmes d'équipement, d'installations, à réaliser

plusieurs années; elle ne doit pas s'attacher uniquement aux résultats annuels, mais les considérer en bloc pour un groupe d'années. Il est d'une prudence élémentaire de réserver une partie des bénéfices effectués au cours d'une année pour parer au déficit éventuel des années ultérieures.

De même encore, il est peu rationnel de procéder à l'approvisionnement d'un service en matériel, en matériaux de fabrication, uniquement au moyen de crédits ouverts pour la durée d'une année et dont la partie qui n'aura pas été consommée devra tomber en annulation le dernier jour de cette année. Une telle règle oblige les services, pour utiliser entièrement leurs crédits, à les employer souvent mal à propos dans des périodes de hauts prix, alors que l'existence d'un fonds de roulement aurait permis d'attendre le moment favorable, soit au cours d'une année donnée, soit dans une année à venir.

C'est sous l'empire de ces idées qu'après avoir hésité entre plusieurs formules, dont l'une a conduit, ainsi qu'on l'a signalé précédemment, à la création d'offices, qui n'ont plus aucun lien direct avec le budget de l'Etat, si ce n'est pas les subventions qu'ils en reçoivent, que s'est élaborée la formule du budget industriel du service des postes et télégraphes, créé par la loi du 30 Juin 1923.

Jusqu'à cette date, les finances des P.T.T. sont soumises au régime commun. Les recettes figurent dans les recettes des exploitations industrielles de l'Etat, au titre du budget général; les dépenses sont dispersées, les unes, par exemple, entre différents chapitres du ministère des travaux publics, d'autres, représentées par des pensions de retraite des anciens agents, au chapitre de la dette viagère du ministère des finances. S'efforcerait-on d'ailleurs de rechercher dans l'ensemble du budget général toutes les dépenses et toutes les recettes du service des postes, pour les totaliser et pour les mettre en regard les unes des autres, qu'on constaterait un certain nombre de lacunes graves, empêchant d'avoir une idée exacte du rendement de l'exploitation. L'administration des postes fournir par exemple aux autres administrations publiques des services importants; elle transporte les plis officiels sans percevoir aucune rémunération, contrairement à ce que ferait une entreprise privée.

Pour doter le service des postes d'un budget qui réponde véritablement à sa nature et à ses besoins, il faut donc d'abord sacrifier le dogme de l'unité de budget, ouvrir aux P.T.T. un budget propre, qui groupera toutes ses recettes, toutes ses dépenses, et

au compte duquel figurera en recettes, pour une somme naturellement forfaitaire, le montant de tous les services que l'administration des postes rend aux autres administrations, qui porteront respectivement en dépenses ces mêmes sommes. D'autre part, il est indispensable, et c'est ce qui constitue le point essentiel de la formule de 1923, de ne pas soustraire au contrôle financier du Parlement le budget séparé ainsi ouvert aux P.T.T. Ce budget ne sera pas un budget autonome, si l'on entend par là un budget que le service a le droit d'aménager librement lui-même. Ce ne sera pas un budget du type de ces budgets d'offices, dont on a parlé; il sera soumis en projet au Parlement, voté par le Parlement dans les mêmes formes, avec la même procédure que le budget général et, notamment, en ce qui concerne les dépenses, présenté par chapitre, dont chacun fera l'objet d'un vote spécial. Le budget des P.T.T. reste donc soumis aux prescriptions légales et réglementaires, qui régissent l'exécution du budget général.

Le budget annexe des P.T.T.
Ses deux sections.

Ce budget présente toutefois des caractères particuliers. D'abord, il est divisé en deux sections; la section ordinaire et la section extraordinaire. La section ordinaire, recettes ordinaires et dépenses ordinaires, correspond au budget de l'exploitation; elle comprend toutes les dépenses d'exploitation proprement dites, traitement du personnel, renouvellement du matériel, d'après un système sur lequel on reviendra. D'autre part, figurent également dans ces dépenses, les charges des emprunts contractés pour faire face aux dépenses de premier établissement. A ces dépenses d'exploitation correspondent des recettes d'exploitation, qui se définissent d'elles-mêmes : recettes postales, recettes télégraphiques, recettes téléphoniques et aussi remboursement de la valeur d'affranchissement des correspondances en franchise et de la valeur des services rendus à divers, soit 150 millions, remboursement forfaitaire des services rendus au service des assurances sociales.... L'autre section, la section des recettes extraordinaires et des dépenses extraordinaire, comprend, en dépenses, toutes les dépenses de premier établissement, frais d'études, de travaux, frais d'exécution de ces travaux, etc....; la dotation de ce budget de premier établissement est fournie, et c'est là la grande innovation de la loi de 1923, par l'emprunt. L'administration, d'ailleurs, n'est pas libre d'emprunter quand et comme bon lui semble. La loi de finances fixe chaque année le montant maximum des sommes qui pourront être empruntées et qui serviront à couvrir les différentes dépenses, prévues d'autre part. Ces emprunts seront effectués ou

bien sous forme d'avances demandées au trésor, ou bien au moyen de l'émission de bons et d'obligations amortissables en trente ans au maximum. C'est ainsi qu'il est prévu, pour 1935, un montant de bons et obligations amortissables à émettre de 812 millions, en chiffres ronds. C'est le ministre des finances, qui effectue les emprunts conformément aux indications de la loi de budget.

Les trois fonds permanents.

D'autre part, la continuité des opérations, la liaison entre la gestion des années successives va se trouver réalisée par la constitution de trois fonds permanents, à savoir : un fonds d'amortissement, un fonds d'approvisionnement et un fonds de réserve.

Le fonds d'amortissement.

Le fonds d'amortissement répond à une nécessité industrielle évidente. Les installations, les bâtiments, le matériel, se détériorent à l'usage, et si l'on ne peut pas être exposé à supporter tout d'un coup de grosses dépenses, il faut que chaque année, sur les produits bruts de l'exploitation, on préleve une certaine somme proportionnée aux coefficients de dépréciation pour constituer un fonds d'amortissement. Ce fonds est versé au trésor, qui lui sert un certain intérêt, et cet intérêt figure aux recettes de la première section, aux recettes ordinaires.

Le fonds d'approvisionnement.

Quant au fonds d'approvisionnement, il a pour objet d'obvier à l'inconvénient signalé plus haut de la caducité des crédits annuels. Il faut qu'un grand service comme l'administration des P.T.T. constitue une réserve importante de matériaux industriels de toutes sortes, de façon à pouvoir y puiser à tous moments, en cas de besoin; réserve d'appareils, de poteaux télégraphiques, de fils télégraphiques etc... Si l'on suivait les règles budgétaires habituelles, les achats devraient être effectués annuellement, dans la limite des crédits ouverts à cet effet par la loi de finances et dont le montant dépend chaque fois des possibilités budgétaires.

La loi de 1923 créait un fonds d'approvisionnement, pourvu d'une dotation initiale constituée, d'abord, par la valeur du matériel en réserve, lors de la création du budget des P.T.T.; ensuite par une subvention, versée une fois pour toutes, en 1923, au service des P.T.T., sur les ressources du budget général, et qui a été portée depuis lors à un chiffre de 250 millions.

Comment va fonctionner maintenant ce fonds d'approvisionnement ? Les différents services de l'administration des postes disposent, dans le budget des P.T.T., de crédits spéciaux de matériel, ont-ils besoin de prélever des matériaux sur les réserves du fonds d'approvisionnement ? Le fonds leur facture

alors la valeur des objets cédés, qui est imputée sur les crédits du service cessionnaire. Au fur et à mesure des cessions de matériel qu'il fait aux divers services, le fonds reconstitue ainsi sa dotation, qui se maintient de cette façon à un niveau toujours constant. Les disponibilités du service d'approvisionnement lui permettent de procéder à ses commandes pour maintenir toujours ses stocks en état, dans les circonstances le plus favorables, sans être gêné par la caducité annuelle des crédits.

Les fonds de réserve.

Quant au fonds de réserve, il est constitué par les prélèvements que l'administration des postes est obligée d'effectuer sur son produit brut dans les années bénéficiaires, de façon à constituer une réserve, qui doit atteindre 200 Millions, sur laquelle sera prélevée, le cas échéant, la couverture du déficit dans les années où les affaires auront été moins bonnes. Lorsque le chiffre de 200 millions aura été atteint, ce n'est plus la réserve, mais le budget général de l'Etat qui bénéficiera des prélèvements effectués dans les années favorables.

On voit donc en quoi consiste ce budget industriel des P.T.T., dont les caractéristiques essentielles sont dans la constitution de plusieurs fonds permanents, qui échappent à la caducité des crédits annuels, dans la possibilité d'emprunter pour faire face aux dépenses de premier établissement, et enfin, et surtout, dans l'indépendance de ce budget qui confère une assez grande liberté de gestion à l'administration des P.T.T., sans faire en rien obstacle au contrôle parlementaire; ce contrôle s'exerce dans toute sa plénitude, non seulement pour voter les divers chapitres des dépenses, mais encore pour autoriser les emprunts: il est par conséquent aussi efficace qu'en ce qui concerne le budget de l'Etat.

Si nous étudions au contraire un autre des budgets qui figurent dans la série des budgets annexes, comme celui des monnaies et médailles, ou celui de l'imprimerie nationale, nous ne trouvons pas de dispositions analogues. On n'y relève ni fonds de réserve, ni fonds d'approvisionnement, ni faculté d'emprunter, ni division entre l'exploitation et les travaux de premier établissement, mais tout simplement, se succédant avec quelque confusion, une série de chapitres concernant toutes les dépenses, de quelque nature qu'elles soient, et auxquelles font face des recettes diverses, de quelque nature qu'elles soient.

Nous arrivons maintenant à une autre dérogation, occulte celle-ci, à la règle de l'unité de budget, représentée par les services spéciaux du trésor ou encore par les comptes hors budget. C'est une dérogation

Les services spéciaux du Trésor et les Comptes hors budget.

non apparente. Et en effet, si l'on ouvre la plupart de nos lois de finances, par exemple la loi de 1935, on n'y trouve aucun titre qui s'applique aux services spéciaux du trésor. On voit bien un titre pour le budget général, un titre pour les budgets annexes, mais il n'y a pas de titre intitulé "services spéciaux du trésor". Si parfois ce titre se rencontre effectivement dans certaines lois de finances, on constate qu'il se réduit aussitôt à deux ou trois articles, dont l'objet est, soit d'ouvrir, soit de clôturer un compte; il ne comporte aucun état législatif, contenant une nomenclature de chapitres de dépenses, tels qu'en comportent les titres consacrés aux budgets annexes, ou au budget général.

Qu'est-ce que les services spéciaux du Trésor ?

Qu'est-ce donc que les services spéciaux du Trésor ? On en trouve la liste dans le volume qui contient le projet de budget; mais elle n'est pas incorporée au texte du projet de la loi de finances; elle est simplement fournie à titre de renseignement dans ce qu'on appelle les documents annexes à l'exposé des motifs. La situation des services spéciaux du trésor est fournie comme document annexe au même titre, par exemple, que la situation de la dette publique, au moment où l'on prépare le budget.

Cette liste comprend une série de très nombreux services, dans laquelle on distingue les comptes créés avant le 1er Août 1914 et les comptes créés depuis le 1er Août 1914. Il est assez difficile de ramener à quelques idées communes les raisons qui expliquent l'ouverture de ces comptes si divers. On peut toutefois pour rechercher à quel objet ils correspondent, partir de la distinction entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie, ou mieux entre le budget et le trésor.

Le Trésor.

Sans vouloir entrer pour le moment dans le détail, nous nous bornerons à indiquer que le Trésor c'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 c'est l'avoir dont il dispose dans son portefeuille, ou dans son coffre-fort, ou encore les comptes de dépôt qu'il a pu se faire ouvrir dans diverses agences des sociétés de crédit.

Recettes budgétaires et ressources de Trésorerie.

Ces disponibilités sont constituées par des ressources de provenance extrêmement diverses, mais qu'il importe de distinguer en deux groupes. On classera, d'une part, les recettes budgétaires, c'est-à-dire qui appartiennent en propre à l'Etat, qui constituent des encassemens qu'il a effectués pour son compte et à son profit : par exemple les impôts. Le budget a précisément pour but de retracer la réalisation de toutes ces ressources propres de l'Etat et leur emploi

en dépenses. Avec les impôts qu'il encaisse, l'Etat paye les dépenses de l'ensemble des services publics; voilà à quoi se résument les opérations budgétaires, telles que doit les retracer la comptabilité publique.

Mais il n'y a pas dans les caisses publiques, ou dans les avoirs que l'Etat entretient en banque, par exemple, au compte du Trésor, à la Banque de France, que des recettes budgétaires; il y a des fonds de nature très diverse, qui sont soit prêtés à l'Etat, soit déposés dans les caisses de l'Etat, mais sans lui appartenir, pas plus que n'appartient à la Banque de France, l'encaisse métallique, qui est contenue dans ses caves. Ces ressources seront, par exemple, les versements faits par les souscripteurs aux emprunts publics, par les preneurs de bons du trésor, etc...; ce seront des fonds déposés, soit obligatoirement pour certaines collectivités, soit facultativement pour d'autres, comme par exemple, les fonds libres d'une université, d'un établissement public quelconque : ces fonds ne pouvant pas être conservés dans les caisses de cet établissement doivent être versés au trésor le jour où il sera besoin de les employer le comptable de l'établissement les retirera des caisses publiques pour les affecter à l'emploi auquel ils sont destinés.

Les caisses publiques reçoivent ainsi des capitaux de toutes sortes : capitaux appartenant à l'Etat, recettes budgétaires, et, d'autre part, ressources provenant, soit de dépôts, soit de prêts faits à l'Etat qui ne lui appartiennent pas, qui constituent ce que l'on appelle des ressources de trésorerie. Ce qu'il y a d'important à retenir pour le moment, c'est que ces ressources de trésorerie se renouvellent constamment, parce que, au fur et à mesure de leur emploi, qui provoque leur remboursement par les caisses publiques, d'autres sommes sont apportées par d'autres personnes, qui mettent à leur tour des fonds en dépôt ou consentent à leur tour des prêts à l'Etat. La trésorerie se vide et se remplit sans cesse sous l'action des retraits et des renouvellements ou des apports d'argent frais : une masse flottante - la dette flottante - subsiste ainsi dans les caisses de l'Etat, et présente un volume assez constant, sauf dans les périodes de crise financière ou de crise politique, où les retraits l'emportent sur les renouvellements. Quoi qu'il en soit, toutes ces ressources sont des ressources d'emprunt, qui s'opposent aux revenus propres de l'Etat, c'est-à-dire aux ressources budgétaires.

Ceci dit, considérons quelques comptes, qui figurent dans la nomenclature fournie à titre de renseignements en annexe de l'exposé des motifs :

Le compte capitaux de cautionnement en numéraire.

comptes "Capitaux de cautionnements en numéraire" "Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public" "Produit de legs et de donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques" "Prêts faits à l'industrie" "Avances aux Sociétés coopératives de consommation".

Prenons un compte, tel que le compte "Capitaux de cautionnements en numéraire", ou bien le compte "Prêts faits à l'industrie (loi du 1er août 1860)". A quelle idée correspond l'ouverture de ces différents comptes?

Les comptables, certains fonctionnaires, lorsqu'ils entrent en fonction, sont tenus, en garantie de leur gestion, de verser un certain cautionnement. Autrefois, le cautionnement devait être nécessairement fourni en numéraire; maintenant on autorise, et c'est le procédé le plus généralement usité par les intéressés, les cautionnements constitués par la garantie d'une association de cautionnement mutuel; de sorte que ce fonds a perdu beaucoup de son importance. Quoi qu'il en soit, on voit qu'il enregistre en recettes tous les cautionnements en numéraire, versés par les fonctionnaires publics. D'autre part, il enregistre en dépenses les remboursements faits aux fonctionnaires, qui, après avoir cessé leurs fonctions, et après avoir obtenu quitus de la Cour des comptes, réclament la restitution de leur cautionnement.

Il va de soi qu'il serait déraisonnable 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 une restitution. Voilà donc des mouvements de valeurs, qui concernent uniquement des sommes déposées dans les caisses de l'Etat, pour en être retirées ultérieurement.

Prenons maintenant le compte "Prêts à l'industrie". C'est d'ailleurs un compte prototype d'une série de comptes que l'on retrouvera ailleurs, et qui constituent des comptes d'avances. Les prêts faits 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.

Voilà déjà deux séries de comptes affectés à des opérations sans caractère budgétaire, et qui nous permettent, en même temps, de distinguer deux types de comptes différents : les comptes créditeurs, et les comptes débiteurs. Les comptes créditeurs ce sont

Le compte prêts
à l'industrie.

Comptes crédi-
teurs et comp-
tes débiteurs.

ceux qui commencent par encaisser des sommes pour les rendre ultérieurement, comme le compte "Capitaux de cautionnements en numéraire". Ils sont crébiteurs vis-à-vis du trésor qu'ils enrichissent provisoirement, dont ils garnissent provisoirement la caisse. Les comptes débiteurs sont au contraire ceux qui commencent à faire sortir des caisses du trésor des sommes qui y rentreront plus tard; ils sont débiteurs vis-à-vis du trésor, puisqu'ils appauvrisseent 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 ils doivent finalement constituer une opération blanche. Ils n'affectent pas, en principe, les finances de l'Etat et n'entrent pas dans la comptabilité budgétaire. On relève entre ces deux comptabilités, 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. Mais se justifie par un

Autres justifications des comptes spéciaux.

certain nombre d'autres considérations. Prenons, par exemple, le compte "Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public", ou encore le compte, assez analogue "Produit de legs et de donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques". Nous avons là deux comptes d'attente, qui centralisent, si l'on prend le compte "Fonds de concours", les versements faits par des particuliers ou des collectivités désireux de participer à l'exécution d'un travail public qui les intéresse. Ces sommes entrent dans les caisses du trésor. Il en est tenu une comptabilité au titre du compte intéressé, puis elles ressortiront de ce compte au fur et à mesure que le budget, qui doit appliquer ces sommes aux travaux pour lesquels elles ont été versées, les prélèvera. Les sommes ne font donc que séjournier dans le compte : elles y entrent au moment où elles sont versées par les collectivités ou les particuliers et elles en sortiront le jour où le budget les prélèvera pour les affecter aux travaux, aux paiements desquels elles doivent contribuer.

Dira-t-on que de tels comptes constituent une complication inutile ? Qu'il serait beaucoup plus simple que le budget de l'année où le versement est effectué en fit recette ? C'est là, effectivement, le système qu'avait prévu le décret du 31 Mai 1862, dans son article 52. Le versement devait être porté en recette au budget de l'année où il était effectué par les collectivités ou les particuliers; la somme

était ensuite portée en dépense, au moment où elle servait à payer les travaux auxquels elle était destinée. Seulement l'inconvénient de cette méthode, inconveniente qui justifie la création d'un compte spécial à côté du budget, c'est précisément qu'elle fausse la situation des budgets successifs. Si par exemple les fonds sont versés une certaine année pour être employés à des travaux dont l'exécution devra être différée, le budget de cette année bénéficiera d'une recette sans contre-partie, et, trois ou quatre ans plus tard, un autre budget se trouvera grevé d'une dépense que ne balancera pas la recette antérieurement effectuée en vue de cette dépense.

Il s'agit donc bien, en l'espèce, d'une opération destinée à s'équilibrer, d'une opération unique, à quelque moment, en quelque année qu'eussent lieu le versement des fonds et leur emploi. L'ouverture du compte spécial répond ainsi à une seconde idée : elle consiste à suivre dans une comptabilité spéciale une opération unique, quelle que soit la durée pendant laquelle elle se prolongera, et sans avoir à tenir compte du principe de l'annualité du budget. D'autre part, ces opérations qui se poursuivent pendant une période assez longue et qui constituent un tout, ont besoin d'être suivies dans les différentes phases de leur exécution, au moyen d'une comptabilité propre, que l'on ne soit pas obligé de clôturer chaque année, comme on le fait pour la comptabilité budgétaire.

A vrai dire, lorsque l'on envisage certaines grandes opérations, comme l'application de grands programmes de travaux, ou l'intervention, sur une vaste échelle, de l'Etat dans le domaine économique, on s'aperçoit qu'en réalité, c'est le solde actif ou passif de ces opérations, au moment où elles prennent fin, qui affecte véritablement la situation budgétaire. Si on applique, année par année, leurs dépenses ou leurs produits successifs à chacun des budgets, on ne retrouvera que des résultats provisoires, qui, eux aussi, 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.

Prenons encore une autre hypothèse. Voici une dépense considérable, dont l'exécution ne peut pas être différée, et dont le montant, cependant, dépasse les possibilités des budgets considérés, quoique normalement, elle appartienne à la catégorie de ces opérations qui doivent être à la charge du budget. Il y a un moyen de résoudre la difficulté; c'est que

le budget emprunte provisoirement au Trésor, sauf à lui rembourser ultérieurement.

Avances du Trésor pour l'exécution d'un programme de Constructions navales.

Comment les choses se passeront-elles ? Prenons, dans les comptes disparus, un compte de 1912, le compte avances du trésor pour l'exécution du programme approuvé par la loi du 30 Mars 1912. Il s'agissait d'un programme de constructions navales constituant une de ces charges de la défense nationale auxquelles, normalement, le budget doit pourvoir, et que la situation financière ne permettait pas de réaliser sur les ressources normales du budget. L'exécution du programme fut mise alors provisoirement à la charge de la trésorerie, qui émit des emprunts amortissables dans un délai plus ou moins rapproché. Les différents budgets votés au cours de ce délai devaient inscrire des annuités pour assurer le service des intérêts et de l'amortissement des emprunts contractés. Ainsi, au lieu que la dépense fût à la charge du seul budget de l'année au cours de laquelle elle avait été effectuée, elle se trouva répartie, grâce à l'intervention du trésor jouant ici le rôle de banquier, en un certain nombre de budgets dont chacun n'avait à supporter que des annuités d'intérêt et d'amortissement pour les titres émis en couverture de la dépense.

Inconvénients des services spéciaux du trésor.

Voilà un certain nombre de raisons, qui expliquent, qui justifient, dans une certaine mesure, la création des services spéciaux du trésor, des comptes hors budget. Il importe d'ailleurs de signaler que, pratiquement, l'existence de ces comptabilités présente de très graves inconvénients et introduisent un désordre extraordinaire dans les finances publiques.

Prenons rapidement le cas de comptes débiteurs, qui appellent les réserves principales, puis le cas des comptes créditeurs ou même des comptes hors budget d'une façon générale.

Les dangers des comptes débiteurs.

Le danger des comptes débiteurs s'aperçoit facilement. On sait qu'en principe ces comptes sont destinés, si l'on remonte au principe de leur création, à retracer des opérations qui se traduiront d'abord par une sortie de fonds des caisses publiques, suivie ultérieurement de remboursements qui rétabliront la balance exacte du compte, et permettront alors de le clôturer. Cette idée d'avances remboursables, qui est à la base du compte débiteur, n'est très souvent qu'une idée fictive, une idée mensongère. Ce qui détermine la création d'un compte spécial de cette catégorie dans bien des cas, c'est tout simplement le fait que, ne pouvant assurer la couverture au moyen

des ressources budgétaires, on trouve plus simple de l'éliminer du budget et de l'imputer sur les ressources de trésorerie, sans se faire d'ailleurs illusion sur les remboursements éventuels qui pourraient ramener dans les caisses publiques les fonds qui en sont sortis.

En réalité, les services spéciaux débiteurs présentent l'inconvénient des budgets extraordinaires officiels; ce sont de petits budgets extraordinaires occultes, qui ont pour objet de soulager le budget aux dépens du trésor, de faire vivre certains services sur l'emprunt et non sur l'impôt. Nombreux sont en effet les comptes spéciaux du trésor, les comptes débiteurs, qui sont restés, depuis des années, ouverts avec un passif que ne comblera dans la suite aucun actif égal. Si l'on prend, par exemple le compte "Prêts faits à l'industrie", on voit que c'est un petit compte, restant affecté d'un débit de 720.000 Frs qui ne rentrera jamais dans les caisses publiques. Si l'on prend un gros compte, le compte "Avances à des gouvernements ou établissements étrangers", créé depuis le 1er août 1914, on voit que son débit dépasse 14 milliards et qu'il y figure plus de 7 milliards d'avances à la Russie. Là encore, l'idée d'avances remboursables est, tout au moins dans une large mesure, une fiction pure et simple.

Les avances aux titres de la garantie d'intérêt.

L'abus de cette idée d'avances remboursables a été particulièrement marqué, bien avant la guerre, de 1883 à 1892, pour le service des garanties d'intérêt. Aux termes des conventions de 1883, remplacées par la convention de 1921 qui fait jouer la garantie d'intérêt dans des conditions essentiellement différentes, l'Etat s'obligeait à avancer aux compagnies de chemins de fer, au cas où elles ne pourraient tenir leurs engagements vis-à-vis de leurs actionnaires et obligataires, le complément qui leur ferait défaut, 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 par l'Etat furent inscrites à un compte "Avances aux compagnies de chemins de fer français pour garantie d'intérêts". Ce compte, comme tous les comptes débiteurs, 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'intérêts. Le compte s'enfla progressivement et, à un moment donné, on dut se rendre compte que, très probablement, les compagnies de chemins de fer ne pourraient pas rembourser ou que, tout au moins, il faudrait

attendre, pour récupérer une partie de leur dette envers le trésor, la fin des concessions. On ne pouvait ainsi continuer à grever indéfiniment le trésor pour y prélever des sommes qui avaient toutes chances de ne pas y rentrer, ou de n'y rentrer que dans une faible partie. En 1892, on arrêta donc le compte "Avance aux compagnies de chemins de fer français pour garantie d'intérêts" et on imputa, à partir de ce moment, 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.

Il l'est encore aujourd'hui - et dans des conditions qui vont nous édifier sur le régime des comptes spéciaux. On pourrait croire en effet que les versements effectués à titre de remboursement par les compagnies de chemins de fer ont été portés au compte, en atténuation de son découvert. C'est bien ainsi, théoriquement, qu'on aurait dû procéder. Mais ces versements ont été interceptés par les budgets : lorsque, en 1912, la Compagnie de l'Est a soldé par anticipation une partie de sa dette envers l'Etat, et lui a versé une somme de 158 millions, ces 158 millions, qui auraient dû servir à balancer le compte et à permettre de le clôturer, ont été interceptés pour l'équilibre du budget de 1912 : si bien que le compte reste avec son découvert de 103 millions, qui durera aussi longtemps qu'on ne se décidera pas à passer la somme par profits et pertes. Le grand inconvénient des services spéciaux débiteurs est ainsi de charger les finances d'une façon souvent définitive, alors qu'on présente simplement l'opération comme provisoire, d'alourdir la dette flottante d'un poids considérable et de faire peser sur la trésorerie une menace latente de crise.

Critiques que l'on peut adresser aux comptes créditeurs.

Il ne faudrait pas croire qu'à l'inverse, les services spéciaux créateurs soient à l'abri de la critique. Ils offrent apparemment l'avantage d'augmenter provisoirement le contenu des caisses publiques. Mais leurs excédents sont souvent illusoires et proviennent de la façon dont ils sont tenus. En face de leurs charges, figurent parfois à leur crédit non seulement des recettes proprement dites, comme, par exemple, le produit des aliénations d'immeubles qui ont pu être affectés au service, ou encore le produit d'aliénations faites par le service, mais aussi un fonds de roulement, qui est prélevé sur les ressources de trésorerie; ce fonds de roulement ne constitue pas un actif véritable : c'est tout simplement un virement qui fait passer une partie des ressources de la trésorerie d'un compte à un autre. Au crédit

ce compte figurent également, parfois, une annuité budgétaire ou bien des crédits, qui lui auront été fournis une fois pour toutes. De sorte que la balance apparemment créitrice est parfois, en réalité, débitrice.

Voici deux comptes extrêmement importants, qui sont ajouté d'aujourd'hui dans la période d'apurement : le compte "Approvisionnement en céréales et en farine" et le compte "alimentation en blé et en farine de la population civile". Le compte d'approvisionnement en céréales et en farine a été ouvert en 1920. A 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, revenait le blé et les farines moins cher qu'il ne les achetait, le déficit était inévitable, et, en fait, le compte est débiteur; il accuse actuellement un débit d'un peu plus de 5 milliards; exactement 5.045 millions. Mais ce débit n'est pas le débit exact, car 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 5.045 millions qu'il accuse, mais encore de ces 120 millions qui n'apparaissent plus aujourd'hui en comptabilité. Son solde débiteur est donc, en réalité, de 5.165 millions. Ce compte a été supprimé en 1920, au moment où l'on a modifié le régime de l'alimentation nationale et il a été 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 395 millions. Voilà donc une opération qui paraît excellente, et qui laisserait supposer que ce compte a fait bénéficier les caisses publiques d'un supplément de ressources de 395 millions; mais il avait reçu, en dotation sur les crédits budgétaires, une somme supérieure à 1.300 millions, qui a naturellement disparu des écritures : de sorte que si l'on rétablit la situation exacte, l'excédent de recettes de 395 millions, se trouve converti en un solde débiteur de 1.133 millions.

D'autre part, les comptes spéciaux créiteurs présentent l'inconvénient de pousser à la dépense. Ils relèvent très souvent des opérations à l'origine desquelles on trouve une dotation particulière. Prenons, par exemple, le compte "Redevances annuelles versées par la Banque de France (Loi du 17 Novembre 1897)". Ces redevances, exigées lors du renouvellement du privilège de la banque, constituent une sorte de taxe, d'impôt, payé par la Banque de France et calculé en

fonction du taux de l'escompte et du montant 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 un dividende de 240 Frs par action. Cette recette a été affectée à différents objets, notamment aux avances au crédit hôtelier. Au début, son montant n'était pas très important; puis, du fait de l'augmentation du taux de l'escompte, et, également, du fait de la circulation fiduciaire, son produit annuel n'a cessé de croître progressivement, pour dépasser, en 1926, une centaine de millions. Si bien que la loi du 26 Décembre 1926 est venue 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, l'autre étant au contraire versée aux recettes du budget. Malgré ces précautions, il n'en reste pas moins qu'une somme est affectée à des œuvres, dont l'intérêt, sans doute, n'est pas discutable, mais qui ne justifient pas cependant la priorité dont elles bénéficient, coûte que coûte, quelle que soit la difficulté que l'on a à boucler le budget.

Les services spéciaux du Trésor plus ou moins occultes.

D'autre part, les services spéciaux du trésor, qu'ils soient créateurs, ou qu'ils soient débiteurs ont l'inconvénient grave d'être plus ou moins occultes; on a dit d'eux, très exactement, qu'ils étaient de petits budgets clandestins. Et en effet, ce qui les distingue essentiellement du budget extraordinaire, auquel ils ressemblent de très près, c'est, autre qu'en général ils sont de moindres dimensions, qu'ils ne sont pas votés par le Parlement, qu'ils ne font pas partie de la loi de finances et ne sont pas compris dans les états législatifs; leur situation est donnée simplement à titre de renseignement.

Une loi du 29 Décembre 1917, article 15, est venue à cet égard prescrire que leur situation fût communiquée aux commissions financières des Chambres tous les trois mois; la loi de finances de 1919, dans son article 26, a décidé que dorénavant serait annexée 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 en exécution de cette prescription de la loi que figure dans les projets de loi de finances cette annexe à l'exposé des motifs, qui contient la liste des comptes, créés avant et depuis le 1er Août 1914. Si, pour fixer les idées, nous nous référerons au projet de loi de 1935, nous voyons que cette liste comporte le solde créiteur ou débiteur au 31 Décembre

1932, les opérations de recettes et de dépenses effectuées du 1er Janvier au 31 Décembre 1933, et enfin le solde débiteur ou créiteur au 31 Décembre 1933. La loi de finances de 1921, dans son article 34, avait voulu aller plus loin et avait décidé 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 général de l'Etat. Les prescriptions de la loi de 1921 n'ont pas été suivies d'effet; le gouvernement a soumis un projet d'état des recettes et des dépenses des comptes spéciaux en 1922, en 1923 et en 1924, mais le Parlement n'en a pas abordé la discussion. On a reconnu d'ailleurs 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 est venu ajourner la réforme à une date indéterminée, c'est-à-dire à la promulgation d'une loi fixant les recettes et les dépenses du compte spécial du trésor. Depuis ce moment, il n'est plus question de soumettre les comptes spéciaux à la procédure budgétaire. Ce n'est pas à dire cependant que, surtout dans ces derniers temps, quelques précautions n'aient été prises pour éviter les abus. Il est arrivé, comme on le verra en étudiant la création des derniers comptes spéciaux, que le Parlement a été appelé à voter par chapitres le montant des dépenses autorisées au titre d'un compte pour toute la durée d'exécution de ce compte, ou bien encore que certaines prescriptions ont 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.

D'autre part, on s'est attaché à apporter un peu d'ordre dans leur gestion; la comptabilité des dépenses engagées y a été introduite; leur gestion a été, pour certains d'entre eux, placée sous la responsabilité d'un agent comptable, responsable devant la Cour des comptes. Il n'en reste pas moins que, d'abord, les résultats des comptes ne sont pas soumis au Parlement, comme les résultats du budget dans la loi de règlement, que, d'autre part, le contrôle de la Cour des Comptes, ne vise que la régularité et non l'opportunité des opérations dont elle a à connaître.

Pour être complet, il reste à retracer rapidement l'histoire des services spéciaux du trésor dans la période contemporaine.

"Les Cours de Droit"

PLACE DE LA SORBONNE 3

Source: BIU Cujas

U

Répétitions Écrites et Orales

Reproduction interdite

Historique des services spéciaux du Trésor dans la période contemporaine.

Les Comptes antérieurs à la guerre.

La réduction du nombre des comptes hors budget, à partir de 1890.

Trois périodes peuvent être distinguées : la période antérieure au 1er août 1914; en second lieu, la période des comptes de la guerre et de l'après-guerre, qui est suivie de la clôture d'un assez grand nombre de ces comptes et de leur remise à un organisme chargé de procéder à leur apurement; enfin, troisième période, à partir de 1930 et création d'un certain nombre de comptes nouveaux, destinés à soulager le budget qui se trouve alors en difficulté.

Les comptes antérieurs à la guerre ne sont pas dans l'ensemble très importants; ils ont pour objet, soit de suivre des opérations d'ordre, comme le compte cautionnements, le compte fonds de concours, le produit de legs et de donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques, soit de suivre l'emploi de certaines avances. À 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 en 1897, qui est consacré à fournir des ressources aux caisses de crédit agricole; le compte d'avances de 20 millions, imposé à la Banque lors du renouvellement du privilège, en 1911, et qui est affecté à l'organisation du crédit au petit commerce et à la petite industrie : ce deuxième compte est d'ailleurs aujourd'hui complètement épuisé. Mais il reste au compte de l'avance de 40 millions, faite au Trésor par la Banque, un crédit d'environ 5 millions et demi. Ces deux avances, dont le total était de 60 millions, viennent s'ajouter à 200 millions d'avances qui avaient été fournis par la Banque de France, lors de différentes lois de renouvellement du privilège : ces sommes ont été consacrées à des emplois très divers dont les comptes ont été clôturés, et ne figurent plus aujourd'hui dans la nomenclature.

Il convient de signaler, dans cette période, d'une part, l'effort tenté à partir de 1892 pour réduire le nombre des comptes hors budget, pour revenir à l'unité budgétaire, en pratiquant la politique des "réincorporations". C'est ainsi qu'en 1890, comme on l'a signalé plus haut, est réintégré au budget le service de la garantie d'intérêts, le compte garantie d'intérêts demeurant à un débit de 103 millions, inchangé depuis lors.

En 1894, on supprime les comptes de la caisse des chemins vicinaux et de la caisse des contributions scolaires. Ces deux comptes portaient à leur débit des avances et des subventions faites aux communes sur les fonds du Trésor, pour les chemins vicinaux et pour les constructions scolaires. Les avances étaient remboursées par les communes intéressées au moyen d'amuités, qui venaient grossir le crédit du compte.

Quant aux subventions, le Trésor, qui les fournissait, devait les récupérer sur les crédits inscrits, aux budgets successifs, pour le remboursement de la dette flottante. Mais les deux caisses, caisse vicinale et caisse scolaire, ont été supprimées par la loi de finances du 26 Juillet 1893 : leurs opérations ont été bloquées dans un compte unique, le compte "Liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires", qui a repris à son débit le montant des avances faites par le Trésor et restant encore à amortir, et, à son crédit, les sommes qui allaient être inscrites au budget pour le remboursement des subventions. Les budgets n'ont d'ailleurs pas remboursé intégralement et le compte en question demeure ouvert avec un passif dépassant largement 24 millions.

A partir de 1898, on assiste à la création, par contre, d'un certain nombre de nouveaux services spéciaux, dont le but est de soulager le budget qui se trouve dans l'impossibilité de faire face à certaines dépenses, notamment à la totalité des 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 fonctionnera pendant 3 ans, jusqu'en 1901, comporte deux sections, qui correspondent à son intitulé. L'une retrace les opérations concernant la réinstallation des services militaires; l'autre, les perfectionnements du matériel. Ce compte était gagé provisoirement par des émissions de valeurs du Trésor, en attendant que ses dépenses fussent couvertes par le produit d'alléiations d'immeubles militaires désaffectés et de fortifications déclassées, dont les fortifications de Paris. Les opérations de la première section ont été transférées, dès 1901, à la charge du budget; la cession des fortifications à la Ville de Paris a permis de liquider le compte avec un léger excédent; dans les écritures, il est créditeur d'un peu plus de 52 millions.

Le Compte perfectionnement du matériel d'armement.

Compte pour l'Exécution du programme de constructions navales du 30 Mars 1892.

A côté de ce compte se place un compte destiné aux dépenses navales, intitulé "Avances du Trésor pour l'exécution du programme approuvé par la loi du 30 Mars 1912". Comme le budget ne peut pas faire face à toutes les dépenses de réfection de la flotte, une partie en est imputée au débit de ce compte, qui sera alimenté par des avances du Trésor; le Trésor en sera remboursé en 20 ans par des annuités inscrites au budget. Ce compte a cessé de fonctionner depuis la guerre et reste débiteur de 59 millions.

Il faut enfin mentionner le compte "Dépenses non renouvelables intéressant la défense nationale et le compte "Occupation militaire du Maroc" qui ont disparu en 1914, dès le début des hostilités. Ils ont supporté un certain chiffre de dépenses, balancé par un prélèvement sur le produit de l'emprunt 3 1/2% amortissable émis dans le courant du mois de Juin 1914.

Le compte provisoire.

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 assez ingénieuse d'ailleurs, quoi qu'elle ne fût qu'un véritable 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 difficiles à équilibrer de l'excédent des budgets qui se solderaient en plus-value. L'idée dont cette combinaison s'inspirait, et qui a été reprise d'ailleurs, à la suite de la guerre, qui a été également défendue à l'étranger, notamment aux Etats-Unis, c'est que la coupure que l'on établit entre les années financières est plus ou moins artificielle, qu'en réalité il existe entre elles une continuité telle qu'il faut s'attacher, non pas à une année déterminée, mais à l'ensemble d'une période, pendant laquelle pourront apparaître certains budgets prospères et d'autres budgets déficitaires; mais ce qui est important, c'est de savoir la situation de l'ensemble; c'est de connaître le solde qui résultera de la succession des uns et des autres.

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 de certains budgets, qui mettra ces excédents à la disposition des autres budgets déficitaires.

Il se trouvait, en 1912, que la compagnie de l'Est avait remboursé toute sa dette de garantie d'intérêts, qui s'élevait à environ 158 millions de francs. On a vu plus haut que cette somme aurait dû être versée au compte "Avances aux compagnies de chemins de fer pour garantie d'intérêts", afin de balancer, au moins en partie, le passif dont il était déjà grevé. Mais cette somme de 158 millions fut intercoupée pour doter précisément le compte provisionnel que la loi de finances de 1912 instituait. Le budget de 1912 absorba cette somme pour s'équilibrer. C'était là l'intérêt immédiat qu'on avait aperçu dans cet expédient. Le compte fut remboursé ensuite par les excédents 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 1912, dont la situation fut meilleure qu'on n'avait espéré d'abord. Enfin, le reliquat du compte fut appliqué à l'équilibre du budget de 1914, et le compte fut clôturé par la loi de finances du 15 Juillet 1914.

Si l'on insiste ainsi sur ce compte provisionnel, qui n'a tenu qu'une courte place dans notre histoire financière, 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 d'une théorie, comme l'observation de cette règle, qu'en réalité, c'est la période financière s'étendant sur plusieurs années, et non pas l'année financière isolée qu'il faut considérer. Mais un tel système est en opposition avec les règles les plus élémentaires de la sagesse financière. Lorsqu'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 découvertes du Trésor, de procéder à des remboursements; sinon, on poursuit une politique qui consiste à prélever continuellement sur disponibilités, sans jamais rembourser, et on prépare pour l'avenir des crises de trésorerie.

Les Comptes spéciaux du trésor dans la période de guerre et d'après guerre.

Quoi qu'il en soit, tous ces comptes antérieurs au 1er Août 1914 paraissent singulièrement modestes, que l'on s'attache à leurs chiffres, ou à leur situation d'ensemble, puisqu'ils laissent apparaître actuellement un solde créiteur d'environ 734 millions; somme modeste, en comparaison de celles dont on a pris l'habitude. Avec la guerre, les comptes spéciaux vont prendre au contraire un développement considérable. D'une part, en effet, 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, ou de gouvernements étrangers engagés dans la guerre; de là toute une série de comptes d'avances, qui figurent dans cette longue liste des comptes postérieurs au 1er Août 1914. D'autre part, l'Etat, pour les besoins de la conduite de la guerre, est obligé d'assumer un certain nombre de fonctions et se trouve amené à devenir, soit directement, soit, plus généralement, par l'intermédiaire de consortiums créés à cet effet, entrepreneur, chef d'industrie, commerçant, etc.... Il fabrique la chaussure nationale; il fabrique des produits chimiques; il s'occupe de la reconstitution industrielle, et de la reconstitution agricole des territoires dévastés; il entretient et gère une flotte de commerce; il négocie les stocks américains, ou que l'armée américaine lui a cédés après la fin des hostilités. Naturellement, il est indispensa-

ble d'ouvrir un certain nombre de comptes pour retracer ces différentes opérations, auxquelles le budget ne pouvait pas naturellement faire face dans cette période, ou tout au moins auxquelles il ne pouvait prêter qu'un appui extrêmement limité.

Ces comptes ont tous plus ou moins fonctionné de la manière suivante. A leur débit était inscrit le montant des dépenses d'acquisition du matériel ou du produit que l'Etat se chargeait d'exploiter ou de revendre, les dépenses de personnel nécessitées par cette gestion, etc..... A leur crédit figurait un fonds de roulement initial, qui était généralement prélevé sur des crédits budgétaires. C'est le budget qui faisait les frais de la première dotation du compte, de la mise en route des opérations; mais, bien entendu, cette dotation ne servait que de fonds de roulement, de fonds de caisse; le surplus des dépenses, dans la mesure, généralement considérable, où elles dépassaient le montant des recettes, était prélevé sur les disponibilités du trésor. A ce fonds de roulement venait s'ajouter naturellement les recettes éventuelles procurées à l'Etat par la revente et la cession des produits, par l'exploitation de la flotte de commerce, etc....

Le double compte du ravitaillement

C'est ainsi que furent créés toute une série de comptes dont on trouve la liste dans les documents annexes : double compte du ravitaillement, produits chimiques et agricoles, motoculture, chaussures nationales, fonds de reconstitution industrielle, agricole, avances pour constructions de navires, marine marchande et transports maritimes, stocks américains, etc... Les plus importants de ces comptes étaient les deux comptes successifs de ravitaillement. Le compte céréale et farine, créé en 1915 et clôturé par la loi du 9 Août 1920, avait été doté d'une somme de 120 millions prélevés sur les crédits budgétaires : ce compte est actuellement débiteur de 4.435 millions, auxquels s'ajoutent 120 millions de la dotation, qu'il n'a pas remboursés. Un autre compte lui succéda en 1920, le régime du ravitaillement ayant été modifié; le compte alimentation en pain de la population civile; il fut doté d'un certain nombre de ressources budgétaires, qui s'élèverent à 1.304 millions, à un milliard et demi en réalité, si l'on tient compte des différents crédits qui s'ajoutèrent à ces crédits budgétaires; de telle sorte que le crédit de 395 millions qu'il accuse, à la fin de 1933, doit être en réalité remplacé par un déficit de 1.133 millions, puisqu'il avait été doté de ces 1.300 millions qu'il n'a pas remboursés au budget.

Création en 1922
d'un service
d'apurement des
comptes spéciaux
du trésor.

En 1921, on commença, alors qu'on s'attachait à remettre un peu d'ordre dans les finances, à tirer au clair la gestion de ces différents comptes, dont on s'aperçut qu'ils étaient dans un état de désordre à peu près inextricable. Aussi la loi du 1er Décembre 1922 vint-elle créer un service d'apurement des comptes spéciaux du trésor, qui fut chargé de suivre et d'apurer la plus grande partie des comptes, au nombre d'environ une vingtaine, de caractère industriel et commercial créés au cours de la guerre et depuis la fin des opérations.

On s'aperçut que la comptabilité n'avait pas été tenue, que ces comptes étaient créanciers de nombreuses collectivités administratives ou privées et même de nombreux particuliers, dont la liste n'était pas exactement connue. De telle sorte que, d'une part, la loi de 1922, qui créait le service d'apurement, fixa un intérêt de retard de 8% pour toutes les créances non encore apurées et que, d'autre part, on organisa un service de dénicheurs, qui avait pour mission de rechercher tous les débiteurs dont on avait perdu la trace. Ce service fit du bon travail et, en 1922, il y avait à peu près une dizaine de milliards de créances à recouvrer, d'après les données approximatives que l'on pouvait posséder. On estime qu'à la fin de 1933, il ne reste guère plus de 1.200 millions à recouvrir, dont 650 millions sur les particuliers, le reste sur les administrations, cessionnaires de produits de l'Etat, dont la vente est inscrite au crédit du compte.

Comptes spé-
ciaux créés dans
ces dernières
années.

La création du service d'apurement, en 1922, ainsi que la clôture successive d'un certain nombre de comptes de la période de guerre, semblaient marquer l'intention de mettre un frein à la multiplication des services spéciaux du trésor. Malheureusement, on n'a pas pu persévéérer dans ces bonnes dispositions. De nouveaux comptes ont dû être créés pour des raisons économiques, ou pour des raisons de défense nationale au cours de ces dernières années.

C'est de ces différents comptes qu'il reste à dire quelques mots. On passera sommairement en revue le compte de l'alcool, le compte du service de la retraite du combattant, le compte organisation défensive des frontières, le compte perfectionnement de l'outillage national et le compte défense du marché du blé.

Le compte de l'alcool a ceci de particulier que c'est un compte occulte, qui ne figure pas dans la série des comptes hors budget mentionnés dans les documents annexes, et qui, pendant longtemps, exactement jusqu'à la loi du 1er Octobre 1931, a fonctionné sans aucune règle financière ou comptable. L'origine de ce

Le compte de
l'alcool.

compte remonte au décret du 13 août 1919, qui établissait un monopole provisoire de l'achat et de la vente de l'alcool industriel.

Pendant la guerre, l'Etat avait monopolisé les achats en vue de la fabrication des explosifs. Après la guerre, on s'aperçut que le monopole de l'achat des alcools industriels pouvait peut-être fournir une solution du problème de l'alcool, qui mettait aux prises les intérêts des producteurs de betteraves du Nord et de l'alcool industriel du Nord et les intérêts des producteurs d'alcool de fruits du Midi. L'Etat offrirait un débouché aux alcools industriels et les empêcherait de venir concurrencer les eaux de vie de fruits, en les dérivant vers les emplois industriels, notamment vers la fabrication du carburant. Le décret du 13 Août 1919, qui établissait ce monopole, donna au service qui allait en être chargé et qui était rattaché administrativement au service des poudres, une autonomie relative. Il spécifia que les opérations de recettes et de dépenses, qui résulteraient du fonctionnement de ce service, seraient inscrites à un article spécial d'un compte d'avances à régulariser, ce compte devant être soumis à l'approbation des Chambres dans le mois qui suivrait la clôture des opérations.

Jusqu'en 1931, ce compte spécial conserva un caractère occulte; les recettes et les dépenses du service des alcools n'étaient prévues nulle part et d'autre manière dans un document législatif. Le contrôle des crédits était inexistant. Le Parlement, en effet, n'était pas à même d'exercer la moindre vérification. Les opérations comptables étaient effectuées par les receveurs principaux des contributions indirectes, qui payaient les quantités d'alcool achetées par l'Etat, qui encaissaient le prix de la revente de ces alcools mais nulle part la comptabilité du service n'était centralisée; les opérations tant de recettes que de dépenses restaient éparses dans les différentes compétences des contrôleurs principaux de la régie.

D'autre part, la Cour des Comptes n'avait pas connaissance de cette comptabilité, malgré les protestations qu'à plusieurs reprises elle avait fait entendre.

Ces protestations entraînèrent une série de réformes, à partir de 1927. Une note de service du 1er Juin 1927 de la régie des contributions indirectes finit par prescrire la centralisation des écritures; on pourrait ainsi totaliser le montant des dépenses et des recettes effectuées au titre du service. Le décret du 31 Mai 1931, poursuivant dans le même sens, créa un emploi de contrôleur financier, dont les at-

tributions étaient identiques à celles des fonctionnaires, déjà désignés sous ce nom, qu'on avait affectés à différents établissements autonomes, comme les mines de la Sarre ou l'office de l'azote, ces fonctions étaient essentiellement celles des contrôleurs des dépenses engagées, telles que les a définies la loi du 10 août 1922. Le décret du 31 Mai 1931 créa également un poste d'agent comptable, responsable de la tenue de la comptabilité et justiciable de la Cour des Comptes. Cet agent comptable centralise dans ses écritures toutes les opérations de recettes et de dépenses, dont il a reconnu la régularité; les recettes sont recouvrées au moyen de titres de perception, délivrés par le chef du service des alcools, et pris en charge par l'agent comptable. Quant aux dépenses, elles sont opérées au vu d'ordres de paiement délivrés par le chef de service des alcools et revêtu du "bon à payer" de l'agent comptable. Ce sont là les règles budgétaires d'exécution des services de dépenses et de recettes, telles qu'elles fonctionnent pour le budget, et qui sont appliquées ici au compte de l'alcool.

Enfin, à la fin de chaque trimestre, le service et l'agent comptable, arrêtent leurs comptes, établissent la situation de leurs opérations et ces documents doivent se présenter naturellement en parfaite concordance, ce qui assure le contrôle réciproque de l'ordonnateur par le comptable et du comptable par l'ordonnateur.

Actuellement, le compte de l'alcool comprend, en dépenses, les achats d'alcool, et en recettes les ventes d'alcool. Sa situation devrait être d'ailleurs déplorable, puisque, la plupart du temps, il est obligé de vendre l'alcool à plus bas prix qu'il ne l'achète. Les prix de cession pour les alcools du monopole sont différents et varient suivant les emplois. L'Etat vend avec un certain bénéfice, par exemple, les alcools qu'il cède aux parfumeurs; mais, pour les alcools employés à la fabrication du carburant national, il ne peut pas pratiquer de prix élevés à cause de la concurrence de l'essence. Il est obligé de vendre son alcool au-dessous du prix de revient. Autrement, le carburant deviendrait plus cher que l'essence et ne pourrait plus trouver d'emploi. La conséquence serait par conséquent un déficit, si en plus des recettes que le service retire de la vente des alcools, on ne lui avait affecté, en vertu d'une loi du 28 Février 1923, le produit d'une surtaxe sur les essences et les huiles minérales impor-

tées; c'est la ressource, qui a permis au service des alcools, non seulement d'équilibrer ses opérations, mais encore de réaliser des bénéfices, qui constituaient une réserve dépassant 700 millions. Lorsqu'il a fallu boucler le budget de 1932 et qu'on s'est trouvé à court de ressources, on s'est aperçu, en examinant la situation du service des alcools, de l'existence de cette réserve : aubaine inespérée, qui a permis un prélèvement de 700 millions, baptisé ressource exceptionnelle, et au moyen duquel a été équilibré, au moins sur le papier, le budget de 1932. En reconnaissance de ce prélèvement, il a été prévu que, le cas échéant, puisque le service n'a plus de réserves, le Trésor serait autorisé à lui faire des avances.

Le Compte assainissement du marché du vin.

Ce compte du service des alcools s'est adjoint, en vertu de la loi du 24 Décembre 1934, sur l'assainissement du marché des vins, un autre compte ouvert par l'article 4 de cette loi. Aux termes des dispositions de la loi du 24 Décembre 1934, tous les viticulteurs, qui dépassent un certain chiffre de production, devront obligatoirement céder, sous forme d'alcool distillé, une partie de leur récolte à l'Etat, un prix déterminé, cet alcool ne pouvant être recédé par l'Etat que pour des usages industriels; l'Etat, d'autre part, devra acheter sur le marché libre, indépendamment de cette prestation obligatoire imposée à certains viticulteurs, 125.000 hectolitres d'alcool destinés également aux emplois industriels. Pour suivre et surtout pour financer ses opérations, l'article 4 a créé un compte assainissement du marché du vin, au débit duquel sont inscrits les achats de marchandises, et dont le crédit est constitué par le produit de la vente des alcools acquis au titre de la loi de 1934 et par une majoration de 5 Frs par hectolitre de vin ou de 2 F.50 par hectolitre de cidre au droit de circulation des boissons hygiéniques; majoration qui sera perçue aussi longtemps que le compte ne sera pas parvenu à s'équilibrer. C'est en somme une taxe, un supplément d'impôt affecté à un service hors budget.

Le service de la retraite du Combattant.

Passons maintenant au compte spécial du service de la retraite du combattant, qui a pour objet de suivre la comptabilité des ressources affectées à ce service et des dépenses qu'il entraîne. L'institution de la retraite du combattant imposait au budget des charges qu'il s'avérait incapable de supporter plus longtemps. La loi du 31 Mai 1933 a eu recours à l'expédient de la loterie. Le gouvernement avait commencé de proposer une réduction de 5% sur les pensions de guerre et sur la retraite du combattant. La réduction aurait été compensée par le produit d'une loterie,

aurait été réservé aux anciens combattants. La loterie aurait été d'ailleurs administrée, organisée et instituée par eux. La combinaison parut trop rigoureuse aux anciens combattants. La Chambre n'admit pas la réduction de 5%, mais elle maintint le principe de la loterie, dont elle affecta, par l'article 136 de la loi du 31 Mai 1933, le produit au budget des pensions réservée faite d'une somme de 100 millions destinée à la Caisse de Solidarité contre les calamités agricoles; le produit de la loterie sera rattaché au budget suivant la procédure des fonds de concours, les crédits ouverts au chapitre I4 du budget des pensions, c'est-à-dire en vue de la retraite du combattant, devant être réduits à concurrence des sommes fournies à titre de fonds de concours par la loterie.

La loi de finances du 23 Décembre 1933 tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire, a supprimé cette procédure du versement des fonds de la loterie à un compte d'attente de trésorerie, et a prescrit l'incorporation du produit net des différentes tranches de la loterie nationale aux ressources exceptionnelles de l'exercice 1934, qui en ferait par conséquent recette immédiatement et pour le tout.

Enfin, après cette mesure d'expédition, la loi du 14 Avril 1934 a institué dans les écritures du Trésor un compte spécial intitulé "service de la retraite du combattant", qui joue avec le budget, et fait apparaître les ressources et les charges exactes du service de la retraite. Ce compte est alimenté, en effet, par une annuité budgétaire de 500 millions et par le produit net de la loterie; au débit sont portés les paiements faits au titre de la retraite du combattant, à mesure qu'ils sont effectués.

Le compte spécial d'organisation défensive des frontières est une création de la loi du 28 Juillet 1931, dont l'objet était de créer les ressources nécessaires à l'exécution du programme de défense des frontières du Nord et des Alpes prévu par la loi du 14 Janvier 1930. Cette loi du 14 Janvier 1930 autorisait le gouvernement et, plus particulièrement, le ministre de la guerre, à engager les dépenses nécessaires pour assurer la fortification de nos frontières. Elle prévoyait une dépense de 3.300 millions, chiffre qui a été porté, par diverses lois ultérieures, à 3.842 millions. Lorsque la loi du 28 Juillet 1931 a été votée, des crédits budgétaires, s'élevant à plus d'un milliard, avaient déjà été ouverts, et il restait à autoriser une dépense de 2.400 millions de francs, à laquelle s'ajoutait la somme de 127.650.000 francs que le ministre de la guerre avait

compte d'organisation de la défense des frontières.

mis à la disposition de son collègue de la marine pour organiser les frontières maritimes.

Le caractère particulièrement urgent des travaux qu'il s'agissait d'entreprendre, la nécessité absolue de les conduire à bonne fin, sans risque d'être arrêtés dans leur financement, faisaient apparaître comme indispensable la création d'une dotation particulière pour l'exécution de ce programme; dotation pour laquelle on a été dans la nécessité de recourir aux ressources de la Trésorerie. Le gouvernement, tout en avouant sa répugnance pour le procédé de l'ouverture d'un compte spécial, avait dû reconnaître qu'une ouverture de crédit de 2.400 millions au titre de l'exercice en cours, avec faculté de report aux exercices suivants, au fur et à mesure de l'exécution des travaux, aurait grevé le budget actuel et les budgets ultérieurs, d'une charge dépassant leurs possibilités. Malgré les rapporteurs, qui rappelaient aux deux assemblées que le contrôle du Parlement ne s'exerce jamais d'une façon satisfaisante sur les opérations retracées dans les comptes spéciaux et que, d'autre part, échappent à la règle de la spécialité par exercice, la loi de 1931 adopta le principe du compte.

Aux termes de cette loi, le ministre de la guerre procédera, pour le service du compte spécial, à l'engagement des dépenses, à la liquidation des droits des créanciers, à la délivrance des ordres de paiement. Ces opérations seront suivies par chapitres; l'engagement des dépenses sera soumis au contrôle des dépenses engagées dans les termes de la loi du 10 août 1922, qui a organisé, ou plus exactement qui a mis au point ce contrôle. D'autre part, un tableau détaillé des opérations relatives au compte spécial, effectuées dans le courant de chaque année, sera inséré dans le compte spécial de l'administration des finances.

Le ministre de la guerre présentera, de son côté, chapitre par chapitre, pour les opérations imputées à ce compte, un compte annuel, qui sera annexé au projet de budget de son département; enfin, le ministre devra soumettre périodiquement, tous les 6 mois, aux commissions des finances de la Chambre et du Sénat, un état détaillé de la situation du compte, comprenant les dépenses engagées, les travaux engagés ou restant à engager et les travaux exécutés.

Le financement de ce compte sera effectué sur les ressources de la Trésorerie qui, au moment où le compte a été créé, était encore en possession de reliquats d'excédents des précédents budgets. Les dépenses, en d'autres termes, seront défrayées par le recours à l'emprunt.

Le compte programme de travaux concernant la défense nationale.

La loi du 28 Juillet 1931, ne devait d'ailleurs pas suffire à l'exécution du programme de défense militaire, dont l'ampleur, étant données les circonstances, prenait de plus en plus d'extension. La loi du 6 Juillet 1934, a dû ouvrir un nouveau compte intitulé, non plus : "organisation défensive des frontières", comme le premier, mais "programme de travaux concernant la défense nationale".

Aux termes de cette loi, des engagements de dépenses s'élevant au total à 3.020 millions sont prévus, dont 1275 millions à engager sur 1934 et 1935 pour la guerre, en vue d'achever la fortification des frontières, 865 millions imputables sur les exercices 1934 à 1938 pour la marine, en vue de l'installation, principalement, de parcs à essence, et 980 millions au ministère de l'air, sur 1934, pour l'équipement des flottilles.

Ce compte portera à son débit toutes les dépenses, qui devront être groupées par sections et, à l'intérieur des sections, par chapitres. Les dépenses seront effectuées dans les limites des crédits de paiement, prévus par la loi de finances de chaque année. Les opérations seront soumises au contrôle des dépenses engagées et un compte d'emploi annexe sera fourni par les ministres intéressés en ce qui concerne les fonds dont ils auront à faire usage. Quant aux crédits, ils proviendront de l'émission de rentes ou de valeurs du Trésor - obligations à court ou à moyen terme - dans la limite des crédits de paiement prévus à la loi de finances, et dont nous avons déjà parlé.

C'est donc à plusieurs milliards de dépenses intéressant la défense nationale que s'élèvent les chiffres figurant à ces deux comptes:

"Organisation défensive des frontières" et "Programme des travaux intéressant la défense nationale", qui seront alimentés par la Trésorerie.

Le compte "Perfectionnement de l'outillage national" représente, également, un mouvement de capitaux considérable, demandés eux aussi au Trésor.

Dès 1926, au cours d'une période de redressement budgétaire, il était apparu que notre outillage économique négligé pendant plusieurs années en raison des circonstances de la guerre, avait besoin d'être refait ou modernisé. Le Conseil National Economique avait reçu mission de procéder à une enquête sur les besoins de cet outillage, et, de ses travaux, sortirent 37 rapports, qui constituent un inventaire tout à fait remarquable de l'économie française à l'époque où ils furent publiés.

En 1929, la situation du budget de l'Etat était

Compte perfectionnement de l'outillage national.

encore satisfaisante, mais l'on voyait déjà poindre à l'extérieur la menace de crise économique, et, par conséquent, des possibilités de chômage, qui donnaient plus d'utilité encore à l'exécution du programme conçu en 1926. Dans sa déclaration ministérielle du 7 Novembre 1929, M. Tardieu annonçait le dépôt prochain d'un programme d'outillage économique, qui fut effectivement déposé quelques jours après, et qui autorisait le Ministre des Finances à ouvrir, parmi les services spéciaux de trésorerie, un compte intitulé : "Perfectionnement de l'outillage national".

Au débit de ce compte seraient portées les dépenses de perfectionnement de l'outillage national, que le ministre devait être autorisé à engager, conformément à un état annexé au projet, où elles étaient présentées par chapitres; le programme devait être réalisé dans un délai de 5 ans. Les ressources étaient constituées par une somme de 1500 millions à prélever sur les recettes du budget de l'exercice 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 3.500 millions, qui serait portée au débit d'un compte "Avances à régulariser", ce qui signifiait, pratiquement, que cette somme de 3.500 millions, s'ajoutant au milliard et demi prélevé sur le budget de 1929, fournirait une dotation de 5 milliards à prendre sur les ressources de la Trésorerie - alors abondamment pourvue grâce aux excédents budgétaires antérieurs. On croyait pouvoir prélever sur ses ressources, sans affecter sa situation, une somme d'au moins 3 milliards.

Ce programme semblait devoir bénéficier au début, de la faveur du Parlement. Il ne fut toutefois pas adopté. Non qu'on le jugeât trop ambitieux : la surenchère y substitua, des plans plus grandioses. Par exemple, une proposition, déposée par M. Bedouce, prévoyait 50 milliards de travaux à exécuter dans ce même délai de 5 ans. Une partie de ces 50 milliards serait prélevée sur les ressources disponibles de la Trésorerie. Pour le surplus, on aurait recours à l'emprunt : une caisse spéciale de l'outillage national émettrait des obligations à raison de 3 milliards par an, pendant 7 ans, et l'Etat participerait, à concurrence de 3%, au service des intérêts. L'auteur de la proposition faisait ressortir qu'il serait très facile de se procurer cette somme par voie d'emprunt, puisque les amortissements annuels de la dette publique remettent entre les mains des épargnants, sous forme de remboursements, entre 5 et 6 milliards de francs tous les ans : une somme représentant la moitié des disponibilités.

lités restituées au pays par l'amortissement, pourrait être facilement prélevée, sous forme d'emprunt nouveau, par la Caisse, et pourrait alimenter ainsi le programme des travaux publics.

Un autre projet, de M. Palmade, prévoyait 35 milliards de travaux à exécuter en 10 ans, et faisait appel à l'emprunt pour une somme de 30 milliards, dont 20 milliards à la charge de l'Etat et 10 milliards à la charge des collectivités locales. Quant aux cinq milliards restants, ils seraient demandés aux budgets successifs, sous forme de subvention ou bien encore imputés sur certains fonds particuliers.

Enfin, une dernière proposition de M. Chabrun prévoyait 65 milliards de travaux à exécuter en 10 ans, et faisait naturellement, pour réaliser une telle somme, un large appel à l'emprunt.

L'échec du projet gouvernemental, ainsi dépassé par ces diverses propositions, risquait de retarder l'exécution de travaux, dont certains pouvaient attendre, mais dont quelques-uns réclamaient une mise en train presque immédiate.

Ce n'est cependant qu'en 1931 que l'on se décida à prendre une mesure provisoire, et à amorcer, en vue des travaux nécessaires à l'activité économique, une dépense de 670 millions. La loi du 19 Mars 1931 autorisait, par anticipation, la réalisation d'une première tranche de travaux qui présentaient les caractères d'urgence les plus variés. N'ayant pas 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. La loi du 28 Décembre 1931 vint enfin doter le programme d'outillage national d'un statut définitif. Cette loi autorise, dans son article premier, le paiement d'un certain nombre de dépenses nécessitées par la réfection ou par le développement de notre outillage national, jusqu'à concurrence de 3 milliards 416 millions, par imputation au débit d'un compte à ouvrir dans les écritures du Trésor. Le compte "Perfectionnement de l'outillage nationale" est ainsi créé.

Quelles en seront les charges ? Quelles en seront les ressources ?

Les charges, ce sont toutes les dépenses de travaux qui figurent dans le programme d'outillage national, programme subdivisé par chapitres de dépenses et annexé au texte de la loi.

Pour les ressources, en dehors des recettes à attendre de la mobilisation d'annuités afférentes à certains contrats de prestations en nature, elles proviendraient principalement, en premier lieu, d'avant-

ces que la Trésorerie pourra se procurer auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations. La loi du 30 Mars 1929, dans son article 74, auquel se réfère la loi de création du compte de l'outillage national, a en effet, prévu que le ministre des Finances, serait autorisé, sous certaines conditions, à se procurer des fonds dans les limites d'un crédit ouvert chaque année au titre des dispositions annexes et moyens de service de la loi de finances, au moyen d'avances qui pourraient être faites par la Caisse des Dépôts et Consignations, soit sur les fonds d'un compte particulier, soit sur les fonds des Caisses dont elle assure la gestion. D'autre part, le compte sera alimenté, éventuellement, par le produit de l'émission d'obligations du Trésor d'une durée maximum de 30 ans. C'est en réalité, l'émission d'obligations trentenaires du Trésor, qui constituera le mode normal de financement du programme d'outillage : " Ce n'est pas de gaité de coeur, écrit le rapporteur au Sénat, que nous nous engageons dans cette voie, mais il faut choisir : c'est ou bien le programme d'outillage et alors l'émission obligatoire, ou bien une répugnance invincible à tout appel au crédit public, et alors l'abandon nécessaire du projet". L'émission des obligations devra toutefois être autorisée par une loi.

Ce sont les ministres intéressés qui procèdent à l'engagement des dépenses, à la liquidation des droits des créanciers, à la délivrance des ordres de paiement.

L'engagement des dépenses est soumis au contrôle des dépenses engagées et chaque ministre présente - ce sont des clauses de style, que nous avons vues toutes à l'heure - par chapitre, pour les opérations faites au titre du compte spécial, un compte de l'emploi annuel des ressources, qui sera annexé au projet du budget de son département.

Nous mentionnons simplement au passage la création, par l'art. 8 de la même loi, de la Caisse de Crédit aux départements et aux communes pour le perfectionnement de l'outillage national départemental et communal, caisse investie de la personnalité civile et de l'autonomie financière, pourvue d'une dotation particulière, elle doit assumer une partie du service des emprunts contractés par les collectivités intéressées en vue de participer à la réfection de l'outillage national, de telle façon que la charge de ces collectivités doivent finalement supporter, ne dépasse pas 2%. La caisse interviendra, en d'autres termes, non pas pour distribuer des crédits, mais pour prendre à son compte une partie de la charge des emprunts, de façon à en rendre les conditions moins

onéreuses et à les faire accepter plus facilement par les collectivités communales et départementales.

Il nous reste à dire quelques mots des comptes relatifs à l'assainissement du marché du blé et à l'assainissement du marché des vins.

Le premier de ces comptes marque le terme d'une série d'efforts tentés pour améliorer la situation de notre agriculture, et, plus particulièrement, du marché du blé dont les pouvoirs publics se sont préoccupés à partir de 1929.

En présence de la chute des prix du blé, le Parlement avait pris différentes mesures en 1930, pour éviter le désastre. La question restait toutefois au premier plan des préoccupations politiques, et à la fin de 1932, le Gouvernement acceptait une motion votée par la Chambre et tendant à la création d'un Office du Blé; cet Office aurait pour mission, disait l'ordre du jour, de régulariser, par tous moyens appropriés les cours des céréales et de leurs dérivés; il procéderait à des achats réguliers sur le marché, à l'aide des crédits nécessaires, qui seraient demandés au Parlement.

Une grande partie des agriculteurs et le Sénat de son côté, se montrèrent hostiles à cette création, de nature à faire planer un danger redoutable sur nos finances. On ne devait cependant éviter l'Office que pour tomber dans le compte spécial.

Comme les mesures prises en faveur de l'agriculture n'avaient pas donné les résultats espérés, une loi du 21 Janvier 1933, relative à la défense du marché du blé, organisa le stockage des récoltes chez les agriculteurs et institua une prime de conservation. En exécution de cette loi, un décret du 6 Septembre 1930 avait organisé des groupements agricoles pour le stockage avec ventes échelonnées : les adhérents de ces groupements s'engageaient à conserver provisoirement le blé dont ils avaient le contrôle, ou tout au moins à ne pas le verser, en masse, sur le marché, à en sérier la vente par quantités limitées, de façon à ne pas écraser les cours.

Le décret du 12 Octobre 1932, organisa pour les récoltes excédentaires, le stockage-report, au moyen également, de contrats passés avec les groupements, dont les adhérents s'engageaient à conserver leur blé et à ne l'écouler qu'au cours de l'année suivante. Ce système de stockage et de report, ne pouvait d'ailleurs se développer qu'avec le développement des crédits agricoles en vue du financement de la récolte.

Au cours de ces dernières années, l'effort des

différents gouvernements s'était donc appliqués au développement de ces crédits. D'autre part, la loi du 26 Janvier 1933 s'attacha à désencombrer le marché en autorisant le ministre de l'Agriculture à constituer des stocks de sûreté jusqu'à concurrence de 300 millions de francs. Les achats seraient faits par les soins de l'Intendance; les contrats ainsi passés seraient assortis de clauses de résiliation en cas de hausse des cours; dans ce cas, en effet, il n'était pas nécessaire que l'Etat se chargeât des stocks des agriculteurs puisqu'ils pouvaient profiter eux-mêmes du mouvement des prix; le contrat prévoit également une révocation dans le cas inverse l'Etat devant alors se borner à verser aux groupements agricoles vendeurs une indemnité compensatrice de la chute des cours.

Pour la mise en œuvre de cette loi, il fallait naturellement des ressources. Effectivement, la loi ouvre au ministre de l'agriculture un crédit de 300 millions. D'autre part, en vue de faciliter les opérations de report, qui retardent l'époque à laquelle l'agriculteur pourra faire argent de sa récolte, et, par conséquent, impliquent la nécessité de mettre à sa disposition, à titre provisoire, les ressources du crédit, l'art. 2 de la loi prévoit que des avances pourront être consenties à la Caisse Nationale du Crédit Agricole par le ministre des finances, jusqu'à concurrence de 300 millions de francs le ministre est autorisé à se procurer ces sommes à la Caisse des Dépôts et Consignations. Enfin, le Ministre de l'agriculture est, de son côté, autorisé à engager, dans les premiers mois de l'année, une somme de 30 millions de francs pour fournir des primes de conservation aux agriculteurs.

Comme suite à la loi du 26 Janvier 1933, deux comptes spéciaux ont été ouverts : "Avances à la Caisse Nationale de Crédit Agricole" (deux comptes qui jouent l'un avec l'autre) et "Avances consenties par la Caisse des Dépôts et Consignations".

Les avances consenties à la Caisse de Crédit Agricole, proviennent, encore une fois, des avances fournies par la Caisse des Dépôts.

Enfin, intervient la grande loi du 10 Juillet 1933, qui, elle, prend des mesures plus énergiques et institue, à partir du 16 Juillet 1933, un prix minimum, au-dessous duquel ne pourra pas être vendu le quintal de blé destiné à la consommation humaine. En vue de maintenir ce prix minimum, le législateur s'efforce d'abord de limiter l'offre des blés, en agissant sur les superficies ensemencées; il inter-

dit de cultiver du blé sur une terre qui en a déjà porté l'année précédente. Il prévoit également l'évaluation des disponibilités, la déclaration des récoltes, le stockage du blé qui dépasse les besoins de la consommation, l'organisation de ventes échelonnées et, enfin, pour décongestionner le marché, des primes de dénaturation et des primes d'exportation.

Cette politique est nécessairement dispendieuse. Il est indispensable de trouver des ressources pour y faire face. Ces ressources seront centralisées dans deux comptes spéciaux, dont l'un est institué par l'art. 24 de la loi du 10 Juillet 1933, et, le second par l'art. 26.

Aux termes de l'art. 24 de la loi du 10 Juillet 1933, devenu l'article 32 du texte codifié (1), un compte sera ouvert dans les écritures du Trésor, qui s'alimentera de la façon suivante : d'abord un tiers du produit même des droits de douane sur les blés exportés; puis les amendes qui sanctionneront les infractions à la législation sur les blés; puis le produit d'une taxe de deux francs par quintal sur les riz et les céréales secondaires importés des pays étrangers; enfin, le produit de taxes et de surtaxes, qui sont spécialement créées pour fournir des ressources au compte: taxe à la mouture due par tous les exploitants de moulins, et taxe à la charge des producteurs de blé sur les quantités de blé mises en mouture pour fabriquer des farines destinées à la consommation humaine.

Telles sont les différentes ressources du compte. Ces ressources serviront à couvrir tous les frais entraînés par l'application de la loi : primes à l'exportation, indemnités de stockage, achats par le gouvernement, dépenses de matériel, de personnel, etc ...

Le système de comptabilité sera celui des fonds de concours : Le compte jouera selon cette procédure vis-à-vis du budget de l'agriculture. Toutes les fois que des dépenses seront à faire, elles seront imputées sur les crédits de l'Agriculture, augmentés de sommes ainsi prélevées sur le compte spécial.

(1) Les textes relatifs à l'organisation et à la défense du marché du blé ont été codifiés par le décret du 6 octobre 1934, paru au Journal Officiel du 14 Octobre. Les articles 24 et 26 de la loi du 10 Juillet 1933, sont devenus les articles 32 et 35 du texte codifié.

En principe, les ressources nécessaires à l'exécution des mesures de défense du marché du blé ne devront pas dépasser 300 millions de francs par an. Si elles excèdent cette somme, le surplus sera versé aux "produits divers" du budget.

Il a fallu, malheureusement, prévoir le cas où, au cours des deux premières années d'application, toutes ces différentes ressources, dont on espérait qu'elles atteindront un jour 300 millions de francs par an, ne suffiraient pas pour assurer le fonctionnement de la loi. L'art. 26 de la loi du 10 Juillet 1933 a alors prévu qu'il pourrait être fait appel à des emprunts émis par la Caisse Nationale de Crédit Agricole, jusqu'à concurrence de 400 millions de francs, en valeur nominale. Le produit de ces émissions sera centralisé dans un second compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor. On commençera par en épuiser les disponibilités avant de recourir à la dotation du compte N° 1.

Telles sont les ressources et les charges des comptes ouverts pour la défense du marché du blé.

Une fois engagé dans cette voie, on ne pouvait pas s'arrêter à la défense du blé; on a songé également à la défense du vin. On a pris, en même temps que des mesures en faveur de l'agriculture, des mesures en faveur de la viticulture. Mais, comme dans le cas du blé, ces mesures se sont avérées insuffisantes. Il a fallu revenir à la charge avec une loi du 24 Décembre 1934 relative à l'assainissement du marché des vins, dont les dispositions rappellent de près celles qu'on avait votées pour l'assainissement du marché des blés.

Aux termes de cette loi, qui vise à absorber une partie des excédents de récoltes, il est prévu qu'en principe, tous les viticulteurs récoltant au moins 200 hectolitres de vin devront en fournir à l'Etat un certain pourcentage, en vue de la fabrication d'alcool destiné à l'industrie et que l'Etat, indépendamment de ces prestations obligatoires, achètera sur le marché libre des alcools de fruits, de préférence des alcools de cidre ou de pommes, jusqu'à un chiffre de 125.000 hectolitres;

Naturellement, il faudra payer ces achats. Les sommes nécessaires à l'opération seront inscrites au débit d'un compte, dont l'article 4 de la loi du 24 Décembre 1924 prescrit l'ouverture. En regard de ce débit, figurera un crédit, alimenté, d'une part, par le produit de la revente des alcools, qui ne pourront être consacrés qu'à des usages industriels, et, d'autre part, par le produit d'une majo-

Compte relatif
à l'assainisse-
ment du marché
du vin.

ration des droits de circulation des vins et des cidres : la majoration de 5 francs par hectolitre pour les vins et de 2 frs 50 pour les cidres, sera perçue jusqu'au moment où le compte sera en équilibre.

La loi ne prévoit pas le cas inverse, du déséquilibre du compte : il va de soi que le Trésor devra alors y pourvoir.

L'impression s'accentue, ainsi que l'ensemble des comptes spéciaux, dont la liste figure dans les documents annexes du budget, se présente avec un excédent de débit d'environ 26 milliards de francs. Le chiffre est de 27 milliards, à peu près, pour les comptes créés depuis 1914, mais il se trouve ramené à environ 26 milliards, si l'on tient compte d'un excédent de crédit d'environ 800 millions fourni par les comptes antérieurs à 1914. Ce qui donne à réfléchir, c'est que l'excédent des débits des comptes s'est accru de 4 milliards, de 1922 à 1926; il est à craindre que ces débits ne fassent que s'accentuer. Il va de soi qu'on ne saurait emprunter indéfiniment et que, faute de prendre des mesures particulières pour mettre fin à cet état de choses, la trésorerie menace, à un moment donné, d'être mise gravement en péril.

La règle de l'annualité du budget.

Le principe de l'annualité du budget, énoncé dans le grand décret du 31 Mai 1862 qui constitue, de nos jours encore, le texte fondamental en matière de comptabilité publique, est respecté dans la plupart des pays. On a sans doute connu un budget décennal aux Pays-Bas, de 1815 à 1830, et, plus tard, un budget quinquennal en Bavière. Mais on admet généralement que la gestion des finances d'un pays doit être assujettie au contrôle annuel du Parlement.

Y aurait-il intérêt à voter le budget pour une durée plus longue ? Y aurait-il intérêt, par exemple, au vote d'un budget biennal ?

En faveur de cette thèse, on fait valoir que la discussion budgétaire finit par absorber une très grande partie du temps dont disposent les assemblées : malgré quoi, ajoute-t-on, le budget n'est pas toujours voté, il s'en faut, en temps utile.

Des suggestions ont été présentées à diverses reprises, en 1906, en 1910, en 1920, en faveur du budget biennal. Leur objet était d'économiser le temps du Parlement et de substituer à une discussion annuelle écourtée une discussion plus approfondie tous les deux ans. La suggestion a été, en fait, retenue pour

Avantages d'un budget biennal.

1923 : le budget de cette année n'ayant été voté qu'à la fin de juin a fait l'objet d'une reconduction, de telle sorte que les crédits ouverts pour 1923 ont été maintenus au même chiffre pour 1924. Mais il était prévu qu'une loi devait autoriser la perception des revenus publics : l'autorisation de 1923 n'est donc pas intervenue pour deux ans, et, bien que les évaluations de recettes et de dépenses soient restées communes à deux années, on ne saurait parler ici de budget biennal proprement dit. L'expérience a toutefois suffi pour faire apparaître dans l'expé-
dient de 1923 tous les inconvénients du budget bien-
nal : affaiblissement du contrôle parlementaire, im-
possibilité de présenter des prévisions sérieuses
à aussi lointaine échéance, nécessité d'apporter aux
textes primitifs de nombreuses et importantes modifi-
cations. Il a fallu voter, notamment, en 1924, une
telle masse de crédits supplémentaires que l'équili-
bre du budget fut rompu et que de graves mesures, com-
me le double décime, durent être prises d'urgence
pour conjurer la crise du Trésor.

Dérogations à la règle de l'annualité.

A - Dérogations à la règle de l'annualité.

La règle de l'annualité du budget dont l'expérience atteste ainsi l'utilité, comporte d'ailleurs deux ordres de dérogations : les unes sont constituées par des autorisations budgétaires données pour une période moindre que l'année : c'est le cas des douzièmes provisoires; les autres, au contraire, par des autorisations données pour plus d'un an, soit qu'il s'agisse de dépenses ou de recettes créées à titre permanent, soit qu'il s'agisse d'opérations reportées à une année suivante, comme les crédits de reports ou d'engagement.

Les autorisations données pour moins d'un an interviennent sous forme de douzièmes, lorsque la loi de finances n'a pas été votée en temps utile. C'est du moins le cas banal. Mais il faut faire une place à part au régime des douzièmes au cours de la dernière guerre. Il a consisté alors dans la présentation par douzièmes de véritables budgets de guerre limités aux besoins d'un semestre ou d'un trimestre.

Ces projets de loi portaient ouverture de crédits et comprenaient parfois, contrairement aux douzièmes habituels, mais à l'exemple des lois de budget, des réformes fiscales et des dispositions législatives spéciales. Elles présentaient une répartition des crédits par chapitre, sans que le gouvernement fût d'ailleurs lié par ce simple hommage à la spécialité des dépenses, et sans que le Parlement

d'autre part, émit des votes spéciaux par chapitre. Mais les projets étaient établis sans aucune considération d'équilibre. Les recettes ne couvraient qu'une faible partie des dépenses, les ressources complémentaires étant empruntées à la Trésorerie. Une loi récapitulative présentait, en fin d'année, l'état des crédits ouverts durant cette période.

La tradition des budgets annuels fut reprise à partir de 1920, et, avec elle, la pratique des douzièmes traditionnels. Lorsque le gouvernement est certain que le budget ne sera pas voté en temps utile, il dépose à la Chambre un projet par lequel il demande au Parlement l'autorisation d'ouvrir aux ministres des crédits applicables aux besoins d'un ou de deux mois. Il lui demande, en outre, d'autoriser le recouvrement des impôts ou des recettes publiques suivant les lois existantes.

Mais, d'après quels chiffres ces douzièmes vont-ils être calculés ? On prend, en principe, comme base, les crédits prévus par le projet de budget de la Commission des finances de la Chambre. Ces chiffres sont comparés aux chiffres du budget précédent. S'ils sont inférieurs, on tient compte de cette réduction dans le calcul des douzièmes. Dans le cas contraire, on s'en tiendra au chiffre du budget précédent, sauf dans le cas où l'augmentation s'applique à des dépenses obligatoires.

Le principe est que la loi de douzièmes ne doit apporter aucune innovation et ne constitue qu'une reconduction du budget antérieur. Si l'on pouvait se servir des douzièmes pour faire passer certaines réformes, on arriverait, en effet, par suite, du caractère d'urgence qu'ils présentent, à arracher le consentement du Parlement, et à empêcher notamment le Sénat d'exercer son droit de contrôle.

Ajoutons enfin que la loi de douzièmes ne constitue nullement un budget provisoire, limité à quelques points : il n'existe jamais qu'un seul budget, le budget annuel, dans lequel sont repris les chiffres des crédits ouverts par les lois antérieures.

Dépoussiérons la Restauration, on a eu très fréquemment recours à ce fâcheux expédient : six fois de suite, à dater de 1815, puis, de nouveau, à toutes les époques troublées de notre histoire; puis enfin, depuis 1884, presque en permanence, sans que le législateur ait cette fois l'excuse d'événements exceptionnels. Les inconvénients en sont graves. Outre qu'une telle pratique atteste un mauvais fonctionnement du régime parlementaire, elle déroge à la

Inconvénients
des douzièmes.

spécialité en matière de dépenses, et provoque, en vertu de la règle qui exclut de la loi des douzièmes toute innovation, l'ajournement des réformes : ce sera le cas, par exemple, de l'institution d'un nouvel impôt ou de l'augmentation d'un tarif. On conçoit que l'inconvénient puisse être grave, si le budget n'est voté qu'après de nombreux douzièmes. Il est vrai que les Chambres ont fait parfois passer des réformes dans de telles lois, malgré la légitime résistance du Sénat, obligé de se prononcer d'urgence sur des mesures, notamment d'ordre fiscal, dont il ne peut apprécier les répercussions " sur un budget qui ne lui a pas encore été transmis, et dont il ne connaît pas..... les éléments d'équilibre", comme le disait justement un rapport de M. Poincaré en 1926.

En Belgique et en Angleterre, le système des douzièmes fonctionne régulièrement, sans présenter le même caractère d'expédient qu'en France, mais, dans le premier cas tout au moins, avec des inconvénients analogues. Le Parlement belge vote, au lieu d'une loi de finances unique, toute une série de lois. La règle de la préséance des dépenses sur les recettes n'existant pas, c'est le budget des recettes qui reçoit en premier lieu la sanction des Chambres. Le vote intervient toujours en temps utile. Mais ce sont les douzièmes qui assurent, dans les premiers mois de l'année financière, la marche des services publics. C'est seulement vers avril que le vote de l'ensemble du budget est acquis, à une époque où il est trop tard pour que le Parlement conserve la pleine liberté de modifier des dispositions déjà exécutées pour un quart.

Les douzièmes en Belgique.

Les douzièmes en Angleterre.

En Angleterre, d'après une longue tradition, l'année financière commence le 1er avril. Le vote du budget n'intervient qu'au mois d'août. Mais, dès la veille du jour où s'ouvre l'année financière, les crédits nécessaires aux services publics civils, du moins aux services essentiels, sont votés par la Chambre des Communes. Quant à l'armée et à la marine, seule une partie des crédits a été examinée; certaines dépenses ont donc été votées; mais comme d'autres services ne sont pas pourvus, on fait face à leurs besoins par des virements provisoires de crédits : procédé rendu possible par une tradition qui méconnaît la règle de la spécialité budgétaire. La faculté d'introduire des réformes fiscales par la voie des douzièmes, sans attendre le vote global du budget, atténue d'autre part les inconvénients de la pratique suivie.

A côté d'ailleurs de la pratique des douzièmes

qui consiste à autoriser les dépenses et la perception des revenus publics pour une période moindre que l'année, d'autres procédés confèrent aux gouvernements des autorisations budgétaires excédant la période de l'année.

En Angleterre et aux Etats-Unis, grâce au fonds consolidé, fonctionne un système qui sépare les dépenses et recettes annuellement autorisées de celles autorisées à titre permanent comme présentant un caractère nécessaire et régulier. Mais, même dans ces pays, le budget a un caractère annuel. L'existence du fonds consolidé n'entame en rien le droit de contrôle du Parlement qui s'est réservé le vote annuel des dépenses militaires et des frais de perception des recettes. De telles mesures suffiraient, à elles seules, à la garantie de ses prérogatives : non seulement aucun gouvernement ne pourrait vivre avec les ressources limitées du "fonds", mais il ne pourrait pas même les percevoir, par suite de l'impossibilité où il serait d'en payer les collecteurs.

L'annualité demeure donc finalement, malgré les dérogations des douzièmes et du fonds consolidé, la règle en vigueur dans la très grande majorité des pays, y compris les pays anglo-saxons. Rappelons-en d'un mot les conséquences : c'est, pour les recettes l'impossibilité, une fois révolue l'année budgétaire, de créer, au profit de cette année, une recette quelconque; c'est, pour les dépenses, la caducité des crédits, à dater de l'expiration de l'année budgétaire à laquelle ils s'appliquent. Si donc les crédits autorisés pour l'année budgétaire n'ont pas été employés, la partie non utilisée devient indisponible.

Cette règle, essentielle à l'exercice du contrôle parlementaire, comporte d'ailleurs, dans la pratique, quelques inconvénients. Elle constitue une incitation, pour les administrations publiques, à exagérer leurs dépenses, à employer jusqu'au dernier centime les crédits qui leur ont été accordés, puisque, faute d'emploi, la partie non utilisée de ces crédits sera purement et simplement perdue pour elle. Aussi, dans le courant des mois de novembre et de décembre, lorsqu'une administration voit qu'il reste encore, sur tel ou tel chapitre de crédit qui la concerne, des sommes disponibles, recherche-t-elle quels sont les emplois, même non indispensables, auxquels elle pourrait les consacrer. Si, d'ailleurs, elle n'agissait pas de cette façon, elle courrait le risque de voir réduire l'année suivante

Inconvénients
de la règle de
l'annualité.
Exagération des
dépenses.

te, une dotation dont le non emploi partiel accuserait le caractère excessif.

Quoi qu'il en soit, la règle est que tout crédit qui n'a pas été utilisé au dernier jour de l'année tombe en annulation. L'autorisation s'éteint d'elle-même au dernier jour de l'année pour laquelle elle était valable.

Il y a cependant des cas dans lesquels l'application rigoureuse de la règle de l'annualité du budget souleverait des difficultés pratiques plus ou moins considérables. Aussi, a-t-on été dans l'obligation d'apporter à cette règle deux sortes de dérogations dont l'une vise ce qu'on appelle les reports de crédits, et dont l'autre concerne ce qu'on appelle les crédits d'engagement.

Report de crédits.

Pour comprendre en quoi consiste le report de crédits, supposons une opération qui doit se dérouler sur plusieurs années, telle, par exemple, qu'un grand programme de travaux dont l'exécution est prévue pour une durée de cinq ans. En vertu du principe du budget annuel, les Chambres ouvriront dans chaque budget et de cette période les crédits correspondant à la tranche de travaux qui doit être réalisée. Si, par exemple, la dépense totale est prévue pour 500 millions, la Chambre, à chacun des budgets successifs de cette période quinquennale, ouvrira une tranche de crédit de 100 millions. Les crédits ouverts n'auront-ils pas été intégralement employés, pour une raison quelconque, au cours d'une certaine année ? Il serait évidemment peu rationnel de faire tomber en annulation la partie de ces crédits ainsi non consommée qui s'applique à un travail d'ensemble, lequel comportera une dépense totale poursuivie pendant plusieurs années. La seule solution pratique est de décider que si, au cours d'une année, la tranche de crédit affectée à l'exécution des travaux en question n'a pas été intégralement employée, le reliquat non utilisé, sera reporté au budget de l'année suivante, avec la même affectation et en addition des crédits de la tranche propre à ce budget là. Dans l'exemple de tout à l'heure, si au cours d'une année, les travaux n'ont entraîné qu'une dépense de 90 millions, plutôt que de faire tomber en annulation les 10 millions non consommés, qu'il faudrait prévoir, dans la suite, sous forme de crédit additionnel en cours d'année, il est beaucoup plus simple de dire que ces 10 millions seront reportés à l'exercice suivant et viendront s'ajouter à la tranche de 100 millions de crédit qu'elle comporte.

L'exécution même des travaux serait compromise

Loi du 27 Février 1912 et
du 30 Juin 1934

ou ralenti, si les services se voyaient enlever en fin d'exercice, une partie de leurs crédits, parce qu'ils n'ont pas eu le temps encore d'en faire emploi D'où le régime des reports de crédits qui est fixé essentiellement par l'art. 71 de la loi de finances du 27 Février 1912, modifiée par le décret-loi du 30 Juin 1934. Le texte de la loi de 1912 dispose : " que chaque année, une loi spéciale reportera à l'exercice en cours les crédits non consommés relatifs : 1°) à l'exécution des programmes de construction de travaux neufs, d'approvisionnement en matériel neuf concernant la défense nationale; 2°) à l'approvisionnement des manufactures ainsi qu'à l'établissement et aux installations des services industriels de l'Etat; 3°) à la continuation des travaux qui auront fait l'objet - nous donnons ici la nouvelle rédaction du décret du 30 Juin 1934 - de dépenses prévues par des dispositions législatives spéciales et réparties sur plusieurs exercices".

En vertu, par conséquent, de ce texte, une loi spéciale, chaque année, reportera à l'exercice en cours, en addition des crédits ouverts par le budget courant, certaines catégories de crédits non employés au titre du budget précédent et intéressant, ainsi que le montre la nomenclature que nous venons d'indiquer, des opérations qui ont un caractère plus ou moins continu; travaux présentant certains caractères ou programmes de construction, ou opérations d'approvisionnement des manufactures.

A côté de ce texte, qui est le texte fondamental, diverses lois particulières ont autorisé le report à l'année suivante de certains crédits non employés, tantôt par décret simple, tantôt par décret en Conseil d'Etat, ce qui réduit au minimum le délai de réouverture.

Nous rappelons, notamment, que les fonds de concours prévus au titre d'un budget déterminé sur le compte d'attente de la Trésorerie, dont nous avons parlé, et qui sont destinés à être consommés dans l'année financière à laquelle s'applique ce budget, pourront être reportés, par décret, au budget suivant, s'il n'en a pas été fait emploi intégralement.

Le décret du 30 Juin 1934, a introduit une seule exception à ce report des crédits des fonds de concours : il ne sera pas possible, pour les sommes affectées à des traitements et à des dépenses de personnel. Disons, en toute franchise, que le but et le sens de cette disposition particulière nous échappe.

Quoi qu'il en soit, voilà donc la possibilité, dans un certain nombre de cas limités, de reporter à

Report de crédits des fonds de concours.

l'exercice suivant, en supplément de la dotation ouverte au titre de cet exercice, certaines portions de crédits qui n'avaient pas été utilisées.

Nous nous trouvons ici en face d'une nécessité pratique qui comporte cependant certains abus possibles et certains dangers.

Dangers.

I-Emploi abusif des crédits de report.

Certains abus possibles : car, en effet, on a pu appliquer le régime des reports de crédits à des cas pour lesquels ils n'avaient évidemment pas été institués. Il est arrivé que certaine administration se fasse ouvrir, en cours d'année, des crédits additionnels, pour l'exécution de travaux qu'elle n'avait ni le temps, ni l'intention de commencer avant la fin de cette année-là. Puis, après avoir obtenu, en cours d'année, le vote de ces crédits additionnels, l'administration les faisait reporter, par la loi de report, au budget de l'année suivante au cours de laquelle elle les employait. Procédure irrégulière, parce que le report de crédit est prévu pour le cas où il s'agit de continuer certaines opérations qui n'ont pas pu être achevées pendant l'année financière, mais non lorsqu'il s'agit de transférer à une année suivante des crédits dont il n'a pas encore été fait le moindre emploi. Procédure, non seulement irrégulière, mais dangereuse pour les finances publiques. Si l'Administration employait en effet ce détour, c'était pour se faire accorder, par anticipation, en cours d'année, des crédits additionnels qu'elle pouvait obtenir assez facilement car le Parlement vote, en cours d'année, des crédits additionnels, sans avoir à se préoccuper de la ressource destinée à y faire face, tandis qu'au contraire, attendre le budget de l'année suivante eut comporté pour cette Administration les plus grands risques d'échec.

2-Risque de désequilibrer le budget.

Possibilité d'abus, et, aussi, danger pour les finances publiques, parce que les reports de crédits, s'ils atteignent un certain chiffre d'ensemble, risquent de compromettre un équilibre budgétaire, souvent malaisément obtenu.

Supposons un budget qui aligne, avec une marge presque insignifiante, ses dépenses et ses recettes à une cinquantaine de milliards. Si la loi de report transporte un milliard ou un milliard et demi de crédits non utilisés de l'année précédente, à l'exercice en cours, le chiffre des dépenses prévues, va passer de 50 milliards à 51 ou 51 et demi milliards, et par conséquent dépasser le chiffre prévu par le montant des recettes. Les crédits de report hypothèquent en quelque sorte l'avenir.

C'est la même critique que l'on peut d'ailleurs

Crédits d'engagement.

adresser, aux crédits d'engagement dont des nécessités pratiques obligent, de même, à faire un emploi plus ou moins large.

En quoi consiste exactement, ce qu'on appelle les crédits d'engagement ?

Les crédits ouverts dans les différents chapitres du budget concernent, comme nous le disions, par application de la règle de l'annualité budgétaire, les dépenses à faire dans l'année courante. Ils serviront à payer les dépenses effectuées entre le premier et le dernier jour de cette année-là. Ce sont exactement ce qu'on appelle des crédits de paiement, précisément pour les opposer aux crédits d'engagement qui sont l'objet de notre étude.

La nécessité s'impose, en différentes circonstances, au gouvernement, d'engager des dépenses, non seulement pour l'année actuelle, mais encore pour d'autres années à venir.

Supposons un programme de travaux qui comporte la passation d'un certain nombre de marchés, et qui obligent par conséquent l'Etat à prendre certains engagements envers des fournisseurs et des entrepreneurs. Il est indispensable, si l'on veut prévoir une opération de quelque importance, de prendre des engagements, non seulement pour l'année actuelle, mais encore pour l'année suivante et peut-être pour plusieurs années à venir. De même, encore, si l'on exécute un grand programme d'outillage, dont l'exécution est répartie sur plusieurs années et qui constitue, par conséquent, une opération continue, devant se dérouler au cours d'une période plus ou moins longue, il serait déraisonnable, lorsque les crédits ouverts au budget de l'année courante sont épuisés, d'empêcher le service de préparer l'exécution de la tranche suivante et de l'obliger d'attendre la mise à exécution du budget prochain pour avoir les crédits nécessaires. Il faudrait donc que l'Administration puisse engager à la fois des dépenses sur les crédits de l'exercice en cours et sur les crédits qui seront ouverts au titre des exercices à venir.

Ces crédits d'engagements sont ouverts généralement par un certain nombre de dispositions qui figurent à la fin de la loi annuelle de finances, dans le titre consacré "aux moyens de service et dispositions annuelles".

Dans cette catégorie on peut ranger, tout d'abord, ce qu'on appelle "les crédits d'inscription pour paiement", crédits qui d'ailleurs ne figurent pas régulièrement dans toutes les lois de finances et qui n'apparaissent que dans certaines d'entre elles.

I-Crédits d'inscription pour paiement.

Chaque budget comprend, dans le chapitre des dépenses du ministère des finances, au titre de la "dette viagère", des crédits destinés à assurer le service des pensions, et calculés sur les pensions actuellement en cours. Il en résulte que, sur les crédits de paiements ouverts dans le chapitre du budget de l'exercice courant, ne pourront être inscrites de nouvelles pensions que dans la mesure des sommes rendues disponibles par des extinctions. Un fonctionnaire à la retraite vient-il à décéder ? Il libère, pour les mois qui restent encore à courir, jusqu'à la fin de l'année, les crédits qui assuraient le service de sa pension : dans cette limite, on va pouvoir inscrire à sa place un nouveau pensionné.

Si, pour une raison quelconque, on est obligé d'inscrire de nouvelles pensions sans suppressions correspondantes, il faut donc prévoir dans la loi de finances une autorisation pour le ministre des finances d'inscrire ces pensions nouvelles, dans la limite d'un certain chiffre, qui constitue ce qu'on appelle les crédits d'inscription (crédits des Finances, pour les fonctionnaires du ministère des Finances, et crédits de tel autre ministère, pour les fonctionnaires du département intéressé).

2- subventions payables sur les crédits de l'exercice courant ou de l'exercice à venir.

3- travaux neufs des compagnies de chemins de fer.

Nous retrouvons également, les crédits d'engagements sous forme d'autorisation donnée aux ministres intéressés : Ministre de l'Education Nationale, Ministre des Travaux Publics, Ministre des Finances, etc..., d'accorder à telle ou telle collectivité, dans tel ou tel but, par exemple, aux communes, pour des constructions scolaires, aux collectivités locales, pour les dépenses d'entretien de la voirie, des subventions payables sur les crédits de l'exercice courant ou sur les crédits des exercices à venir.

Constituent encore, bien que d'une façon indirecte, des crédits d'engagements, les dispositions de chaque loi annuelle de finances qui fixent le montant des travaux neufs que les réseaux de chemins de fer seront autorisés à effectuer dans le courant de l'année. Cette dépense est, en principe, à la charge de l'Etat, mais ce sont les réseaux qui en font l'avance sur les ressources qu'ils se procurent au moyen de l'émission d'obligations, l'Etat n'intervenant qu'ensuite, pour fournir aux réseaux les annuités nécessaires au service des emprunts ainsi contractés pour son compte. En limitant le montant des travaux neufs que les réseaux sont autorisés à effectuer, on engage, par là même, et on limite en même temps, le montant des annuités qui pèsent sur les budgets futurs du chef du remboursement aux Com-

pagnies, des sommes empruntées pour l'exécution de ces travaux.

4-Exécution des programmes de travaux.

Enfin et surtout, nous retrouvons les crédits d'engagements dans l'exécution des programmes de travaux. C'est le cas que nous avons signalé tout à l'heure. Si, pour une raison ou pour une autre les crédits prévus, ouverts au titre d'une certaine année, sont épuisés avant la fin de cette année-là, on poursuivra les opérations, en imputant la dépense sur les crédits à ouvrir au titre du budget suivant.

Des dispositions de ce genre sont fréquentes depuis quelques années dans les lois de finances pour le programme de défense nationale, le programme des P.T.T., etc...

Prenons comme exemple, le budget de 1935 : nous y trouvons cinq articles qui s'appliquent aux crédits d'engagements, par exemple, les articles 15 et 16, en ce qui concerne le service des Poudres; au budget des Poudres : "Le Ministre de la guerre est autorisé à engager, pendant l'exercice 1935, en sus des crédits ouverts par la présente loi, au budget annexe des Poudres, des dépenses s'élevant à 8 millions de francs..."

Autre autorisation donnée à l'art. 16, d'engager au titre de la deuxième section du budget annexe des Poudres, "en sus des crédits ouverts par la présente loi, la somme de 60 millions de francs", et l'article se termine par cette disposition qui s'applique aussi bien à l'article précédent qu'à lui-même : "Ces dépenses seront imputées sur les crédits de paiement à allouer au titre des exercices ultérieurs"

Par conséquent, le ministre de la guerre qui gère le budget annexe du service des Poudres pourra, cette année, disposer des crédits de paiements inscrits au chapitre du budget annexe des Poudres de 1935 et, en plus, dans une limite déterminée, des crédits qui ne sont ouverts qu'au titre des exercices ultérieurs.

A l'art. 58 de la même loi, le ministre de la guerre est autorisé à engager, pendant l'année 1935, en sus des crédits ouverts "par la présente loi, des dépenses s'élevant à la somme totale de 328.500.000 francs". Suit la formule rituelle : "Ces dépenses seront imputables sur les crédits de paiement à allouer au titre des exercices ultérieurs"

A l'art. 70, c'est le ministre de la marine qui reçoit l'autorisation de procéder à des engagements de dépenses à concurrence de 135 millions de francs, imputables sur les crédits de paiement qui seront ouverts au titre des exercices ultérieurs.

A l'art. 74 on relève une autorisation d'engagements concernant le ministre de l'air.

Il y a, par conséquent, des portions de crédits dont le gouvernement peut disposer au-delà de l'année pour laquelle le Parlement les a votés, les crédits reportés, et d'autres portions de crédits, qu'il peut, en sens inverse, utiliser par anticipation sur la dotation d'une année qui n'est pas encore ouverte.

L'inconvénient est du même genre que celui que présentent les reports de crédits : une partie des ressources de l'année à venir va être grevée d'une dépense, avant même qu'elle n'ait commencé, par les engagements qui ont été pris antérieurement. Lorsqu'on établira le budget d'une année, on aura, par conséquent, à tenir compte non seulement de toutes les dépenses obligatoires qui résultent d'engagements pris par l'Etat - par exemple les arrérages de la dette publique - à la charge desquelles on ne peut pas se soustraire et qui absorberont plus du tiers du budget, mais en outre, dans la partie qui reste disponible pour assurer le fonctionnement des services administratifs, des dépenses déjà effectuées sur l'année qui va s'ouvrir par des actes répondant à des années antérieures : le disponible effectif est donc encore moindre que le disponible apparent.

Nous avons ainsi terminé avec les règles budgétaires. Avant de passer à l'étude du vote du budget, il reste à indiquer, très sommairement, sous quelle forme se présente le projet de budget tel qu'il est déposé à la Chambre des Députés.

LE PROJET DE BUDGET

Le projet du budget est constitué par une série de volumes, dont le premier seul présente pour nous de l'intérêt, parce que c'est lui qui contient le texte de la loi de finances, tandis que les autres volumes ne sont que des volumes de développement, représentant notamment le détail des dépenses des différents ministères par chapitres, subdivisés en articles et en paragraphes d'articles.

Le premier volume comprend un exposé des motifs qui indique dans quelles conditions et comment le projet a été préparé et quels ont été les moyens envisagés pour arriver à réaliser l'équilibre.

A la suite de cette préface, s'ouvre le texte même de la loi qui est divisé en plusieurs titres. Le premier titre, consacré au budget général, est di-

divise en trois paragraphes :

" Crédits ouverts"

" Impôts et revenus autorisés"

" Evaluation des voies et moyens".

Le premier paragraphe du titre premier, consacré au budget général, c'est-à-dire au budget ordinaire d'autrefois qui comprend aujourd'hui toutes les dépenses, exceptionnelles ou autres, ne comporte qu'un seul article ainsi conçu :

" Des Crédits sont ouverts aux Ministres pour les dépenses du budget général de l'exercice 1935, conformément à l'état à annexé à la présente loi.

Ces crédits s'appliquent :

A la dette publique pour 20 milliards

Aux pouvoirs publics pour 123 millions

Aux services généraux des mi-

nistères pour 25.500 mill.

Aux frais de régie, de percep-

tion et d'exploitation des im-
pôts et revenus publics pour 1.600 millions

Aux remboursements, restitu-

tions et non-valeurs pour 551 millions

Total : 47.211.718.365 francs.

Cet article appelle deux observations :

Tout d'abord, il contient la classification officielle des dépenses publiques :

La dette publique qui comprend à la fois les dettes résultant d'emprunts contractés par l'Etat, dettes perpétuelles, à long terme, à moyen et court terme, et la dette viagère représentée par les pensions civiles et militaires : on voit que les crédits nécessaires au service de la dette, tant viagère que non viagère, excèdent sensiblement le tiers du montant des dépenses publiques.

Les pouvoirs publics figurent à la loi de finances pour 123 millions; c'est la dotation du Président de la République, du Sénat et de la Chambre;

Les services généraux des ministères sont portés pour 25 milliards et demi; ce sont, au sens large du mot, toutes les dépenses des services publics, tant civils que militaires, non compris les frais du service de l'impôt et des monopoles publics, prévus pour 1 milliard et demi.

Remboursements, restitutions et non valeurs : ce sont les crédits prévus pour restituer un certain nombre de sommes perçues à tort, telles que les trop-percus d'impôts, etc. De même qu'il a été fait des versements, de même les remboursements doivent être inscrits en dépense; pour pouvoir régulièrement effectuer ces dépenses, il faut les imputer sur un

Classification
officielle des
dépenses publi-
ques.

1-Dette publi-
que.

2-Pouvoirs pu-
blics.

3-Services gé-
néraux des mi-
nistères.

4-Frais du ser-
vice de l'im-
pôt et des mo-
nopolies.

5 - Rembourse-
ments, resti-

tutions et non-valeurs.

L'Etat A.

Vote préalable de chaque chapitre.

crédit : d'où l'existence du crédit ouvert sous cette rubrique.

L'article ici étudié ouvre les crédits aux Ministres "conformément à l'état A, annexé à la présente loi". Cet article nous invite ainsi à nous rapporter à l'état A annexé à la loi de finances, qui constitue le premier de ce qu'on appelle les "Etats législatifs". Ils sont ainsi qualifiés parce qu'ils font partie intégrante de la loi et ont par conséquent, eux aussi, valeur législative.

Si nous ouvrons l'état A, nous voyons qu'il comprend une subdivision par chapitres, dont chacun intéresse un ministère déterminé, ainsi que tous les crédits ouverts par le Parlement, classés dans l'ordre des rubriques qu'on vient d'indiquer (dettes publiques, pouvoirs publics etc...).

Nous reviendrons, un peu plus loin, à cet état A qui présente une importante toute particulière, pour la spécialité du vote des dépenses.

Avant que l'article premier de la loi de finances ne soit mis aux voix, dans son ensemble, par le Président, il faut que le Parlement ait, au préalable, accepté, par un vote spécial, chacun des chapitres , crédits, contenus dans l'état A.

Pratiquement, lorsque le Parlement vote cet état législatif, établissant les crédits ouverts, chapitre par chapitre, au budget général, il vote également, ensuite, un autre état législatif concernant les dépenses générales, adopté par chapitre et intéressant les budgets annexes.

Quoi qu'il en soit, pour revenir au budget général, ce n'est qu'après que tous les chapitres de l'Etat A auront fait chacun l'objet d'un vote distinct, que le Président mettra aux voix l'ensemble de l'article premier qui sera alors définitivement adopté.

D'une façon générale, c'est dans le paragraphe "impôts et revenus autorisés" que figurent toutes les modifications concernant la législation fiscale et, d'autre part, les autorisations de percevoir les impôts et produits pour l'année budgétaire considérée.

Pour l'exercice 1935, par exemple, est autorisée, conformément aux lois existantes, la perception des divers droits, produits et revenus énoncés dans l'état B, annexé à la présente loi.

La rédaction du paragraphe "évaluation des voies et moyens" est de style : "Les voies et moyens applicables aux dépenses du budget général de l'exercice 1935, sont évalués, conformément à l'état C annexé

à la présente loi, à la somme totale de 47.021.870.578 francs.

Etats B et C

Quel est l'état B auquel renvoie le paragraphe 2 et l'état C auquel renvoie le paragraphe 3 ?

L'état B est, lui aussi, un état législatif. Il contient la nomenclature de toutes les recettes, dont la perception, à quelque titre que ce soit, est autorisée, qu'il s'agisse d'impôts ou de revenus autres que les impôts. Seules les recettes qui figurent dans cette nomenclature peuvent être levées régulièrement et le fonctionnaire qui voudrait en percevoir d'autres se rendrait, aux termes d'un article qui figure régulièrement à la fin de la loi de finances, coupable de concussion.

Quant à l'état C, à l'inverse du précédent, qui ne contient qu'une nomenclature, une liste, il donne, en les groupant d'une manière méthodique, mais succincte, les différentes catégories de revenus, avec l'évaluation de leur montant probable.

Les états B et C, reproduisent une classification officielle des recettes publiques, qui est la suivante :

- 1° - Impôts et revenus;
- 2° - Produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat;
- 3° - Produits et revenus du domaine de l'Etat;
- 4° - Recettes d'ordre;
- 5° - Produits divers des budgets;
- 6° - Ressources exceptionnelles.

La rubrique des impôts et revenus dans laquelle on trouve chiffrés les revenus des différentes contributions, ne comporte pas de commentaire spécial.

Viennent en second lieu les produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat, notamment les excédents que les budgets annexes intéressent des établissements industriels de l'Etat - Imprimerie Nationale, Service des Poudres, P.T.T. , - peuvent éventuellement avoir à verser au budget général. Rappelons que, dans cette rubrique des produits des monopoles et des exploitations industrielles de l'Etat, ne figure plus, depuis 1926, le produit du monopole des tabacs, qui a été attribué, en dotation propre, à la Caisse Autonome d'Amortissement.

Viennent, en troisième lieu, les produits et revenus des domaines de l'Etat, autres que le domaine forestier. C'est sous cette rubrique que seront portées les recettes provenant notamment de l'aliénation du matériel hors d'usage, dont les services ne peuvent pas faire recette eux-mêmes. On sait déjà que, pour en affecter le montant à leurs besoins, ils

Classification
des recettes
publiques.

- Impôts et
revenus.

- Produit des
monopoles et ex-
ploitations in-
dustrielles.

- Produits et
revenus des do-
maines de l'E-
tat autres que
le domaine fo-
restier.

4-Recettes d'ordre.

a-recettes en atténuation de dépense.

b- recettes d'ordre proprement dites.

doivent le transférer à l'Administration des Domaines qui est chargée de l'aliéner au profit du Trésor.

Le paragraphe 4, est consacré aux recettes d'ordre qui se subdivisent en deux groupes :

I°) les recettes en atténuation de dépenses, c'est-à-dire des recettes auxquelles correspondent, quelque part ailleurs dans le budget, des dépenses supérieures à leur montant, et qu'elles viennent ainsi réduire d'autant;

Cette rubrique est d'ailleurs assez élastique, un très grand nombre de recettes servent à réduire le montant de dépenses correspondantes. On peut même dire que c'est le cas de la plupart des recettes, de telle façon que certaines d'entre elles, suivant les années, passent tantôt à la rubrique des recettes en atténuation de dépenses, tantôt à la rubrique impôts et revenus et réciproquement.

2°) Les recettes d'ordre proprement dites, auxquelles correspond, par ailleurs, une dépense rigoureusement égale qui l'absorbe intégralement. Par exemple, dans les recettes d'ordre en atténuation de dépenses, est compris le prélèvement de 6% sur les traitements des fonctionnaires publics, qui vient atténuer d'autant la charge de la dette viagère. On relève également dans leur liste les fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, ou encore le produit des donations attribuées à l'Etat et aux diverses administrations publiques, dont nous avons déjà parlé. Rappelons que les fonds de concours sont inscrits provisoirement à un compte d'attente, en dehors du budget : lorsqu'on les affecte à l'emploi auquel ils sont destinés, la somme nécessaire est prélevée par décret sur ce compte de Trésorerie et vient augmenter d'autant le montant des crédits ouverts par la loi de finances au chapitre sur lequel ces crédits doivent être imputés; la somme globale est portée d'autre part en recettes, à la rubrique des recettes d'ordre proprement dites. Nous avons ainsi, d'un côté, une inscription de la somme aux recettes budgétaires, que balance d'un autre côté l'inscription de la même somme aux autorisations de dépenses.

Parmi les recettes d'ordre proprement dites, figurent également un grand nombre de remboursements effectués par certaines collectivités à l'Etat qui a fait l'avance de dépenses devant finalement demeurer à la charge de ces collectivités; par exemple, le remboursement des émoluments du commissaire du gouvernement près le Crédit Foncier d'Alsace-Lorraine, à la charge de celui-ci. La même somme

se trouve ainsi passée à la fois en recettes et en dépenses.

5-Produits divers du budget.

Le paragraphe 5, est consacré aux produits divers du budget qui, comme l'indique le titre de cette rubrique, comprennent tous les produits qu'on n'a pas de raison particulière de classer dans une autre catégorie, comme la catégorie des recettes fiscales, des produits des monopoles ou des domaines, et des recettes d'ordre. Ce sont des recettes accidentnelles à différents titres : tels les produits des chancelleries diplomatiques et consulaires, des prises sur l'ennemi, qui y figurent pour mémoire, etc....

6 - Ressources exceptionnelles.

Enfin, le dernier paragraphe est consacré aux ressources exceptionnelles.

Ces ressources, par leur nature, ne sont pas susceptibles de se reproduire une autre année, et on ne saurait, par conséquent, compter sur elles lorsqu'on aura à assurer l'équilibre des budgets futurs. Leur montant permet de se rendre un compte exact du caractère, réel ou fictif, de l'équilibre du budget. Le montant de ces ressources exceptionnelles, dépasse-t-il l'excédent prévu ? On peut en déduire que l'année suivante, ou ces ressources exceptionnelles ne réapparaîtront plus, on se trouvera en réalité devant un déficit à combler.

Pendant longtemps, c'était en se reportant à ce paragraphe des ressources exceptionnelles que l'on pouvait se faire, du premier coup d'œil, une idée sur la situation budgétaire exacte. On ne peut en dire autant, depuis quelques années, parce que le gouvernement a pris l'habitude de transférer un certain nombre de ressources présentant cependant un caractère exceptionnel, à d'autres rubriques, où elles attirent moins l'attention. C'est ainsi par exemple qu'une somme dépassant un milliard, provenant de versements de l'Allemagne, a été inscrite, au budget de 1930, non pas aux recettes exceptionnelles, où elle aurait dû figurer, mais aux produits divers. De même, c'est aux produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat, et non pas aux ressources exceptionnelles, qu'on trouve diverses recettes provenant des bénéfices laissés par certaines frappes (frappes de monnaies d'or et d'argent etc...) on arrive ainsi, pour l'exercice 1935, à un excédent de 974 millions de francs des recettes sur les dépenses de la fabrication de monnaies et médailles. Une telle somme tient à des fabrications exceptionnelles, et une grande partie, tout au moins, aurait dû être comprise dans les ressources exceptionnelles, dont on cherche à dissimuler partiellement le montant.



de façon à ne pas laisser apparaître la situation financière exacte.

Nous n'insisterons pas sur le titre II relatif aux budgets-annexes. On sait que dans tous ces budgets la recette est exactement égale au montant des dépenses.

C'est également sous cette rubrique que sont présentées les dispositions diverses intéressant tel d'entre eux : par exemple, le régime d'un établissement doté d'un budget annexe; ou encore des dispositions spéciales intéressant les tarifs postaux qui relèvent du budget annexe des P.T.T.

A la suite de ce titre 2, s'intercale parfois, un titre intitulé : "Services spéciaux de trésorerie".

Il ne faudrait pas croire que ce titre annonce un budget annexe; que "les services spéciaux de Trésorerie", fassent l'objet d'un vote annuel des Chambres, comparable au vote du budget général ou des budgets annexes. Nous avons vu, qu'en réalité, les services spéciaux de Trésorerie, échappent à la règle de l'exercice. Le titre qui, par intermittence, leur est ouvert dans la loi de finances, a simplement pour but, soit de prononcer la clôture, soit, au contraire, de prescrire l'ouverture de tel ou tel compte, ou bien encore, dans certains cas particuliers, de fixer le montant total de la dépense qui pourra être effectuée au titre d'un compte déterminé.

Le titre III, qui vient ensuite, est intitulé : "Dispositions spéciales". C'est un titre, de création relativement récente, ayant pour objet de classer à part des dispositions de la loi des finances qui ont un caractère spécial et qui, par conséquent, ne sont pas destinées à être reprises dans les lois de finances ultérieures. Là, par exemple, figurent les articles de la loi de finances qui prévoient la création ou la suppression de certains emplois, où encore qui portent modification de l'organisation de certains services. On trouvera, par exemple, à ce titre III, dans la loi de finances de 1935, l'organisation de la Présidence du Conseil.

Tandis que les dispositions spéciales varient chaque année, celles qui figurent au titre coté IV ou V, selon l'existence ou l'absence du titre consacré aux dispositions spéciales, reviennent tous les ans sous le nom de "Moyens de service et dispositions annuelles". Citons, parmi les objets groupés sous cette rubrique, la nomenclature des services votés, dont nous verrons l'intérêt lorsque nous nous occuperons du régime des crédits additionnels; puis un certain

nombre d'autorisations, données au ministre des Finances ou aux autres ministres : pour le premier, de procéder à certaines émissions du Trésor; pour les autres, d'engager certaines dépenses, ou certaines subventions, au titre de l'année présente ou des années à venir, en supplément des crédits de paiement ouverts par la loi de finances : ce sont les crédits d'engagement dont nous avons parlé dans notre précédente leçon.

Enfin, la loi de finances, se termine par plusieurs articles de style édictant certaines pénalités contre les ministres qui prendraient des mesures nouvelles entraînant des augmentations de dépenses non autorisées, et contre les fonctionnaires qui percevraient des recettes autres que celles qui sont prévues par la loi des finances, et dont la liste est contenue dans l'état B, annexé à la loi.

Telle est la teneur du texte de la loi de finances qui contient, encore une fois, non seulement, les différents articles, mais encore les états législatifs, états auxquels renvoient certains de ces articles.

Il importe de ne pas confondre ces états législatifs avec ce qu'on appelle les "documents annexes". Ceux-ci sont, en effet, fournis uniquement à titre de renseignement aux Chambres, et, par conséquent, n'ont pas de portée législative. La plus grande partie de ces documents annexes figure dans les volumes qui font suite au premier fascicule exclusivement étudié jusqu'ici; ils ont pour objet de subdiviser les crédits par articles et par paragraphes d'articles, à l'intérieur de chacun des chapitres qui sont votés par le Parlement et qui font l'objet de l'état législatif A.

Une partie de ces documents annexes est contenue dans le premier volume, à la suite de l'exposé des motifs, intercalée entre l'exposé des motifs, qui y renvoie, et le texte de la loi elle-même.

Ces documents annexes comprennent une série de tableaux relatifs à la situation financière, comparant les crédits ouverts dans la loi de finances soumise au Parlement et ceux de la loi antérieure, avec explication des différences en plus ou en moins, donnant la situation de la dette publique, à une date déterminée, la situation des services spéciaux du Trésor, analysant la situation de la dette flottante, etc.....

Pas de portée législative.

LE VOTE DU BUDGET.

Nous en avons ainsi fini avec le dépouillement sommaire de ce volume dont le Parlement va être saisi, et nous arrivons maintenant à une autre phase de l'élaboration du budget, la phase au cours de laquelle, après avoir été préparé, il va être voté par le Parlement.

Deux questions retiendront ici notre attention: d'abord la question des prérogatives de la Chambre des Députés; ensuite la règle de la spécialité du vote des dépenses par chapitres.

Section I

Les prérogatives de la Chambre des Députés.

Priorité de la Chambre des députés.

La priorité dont bénéficie la Chambre des Députés en matière des lois de finances, a soulevé d'assez longues discussions, et son interprétation a donné naissance à divers systèmes.

On observera tout d'abord, d'une façon générale, que dans les pays où le Parlement est divisé en deux Chambres, la Chambre Haute, dont le recrutement n'est généralement pas le même que celui de la Chambre populaire, et dont les membres représentent moins directement la masse des contribuables, a des pouvoirs inférieurs à ceux de l'autre assemblée.

§ I - Les divers systèmes possibles.

I-Système américain et système belge.

Dans certains pays, la prérogative de la Chambre populaire réside uniquement dans le droit de priorité qui lui est attribué; c'est à elle que le projet de budget doit être présenté en premier lieu.

On relevait cette règle en Italie, du temps du régime parlementaire; elle existe encore, aux Etats-Unis et en Belgique. La Chambre populaire y est saisie la première: pratique présentant un avantage très appréciable, car le vote émis par une assemblée, ne manquera pas d'influencer le vote de l'assemblée saisie en second lieu.

Si, toutefois, la Chambre Haute, dans ces pays, n'est saisie qu'en second, elle a, dans la discussion du budget, les mêmes droits que l'autre assemblée. Elle est libre, au même titre que celle-ci, de modifier la proposition dont elle est saisie. En cas de conflit, il faudra qu'un accord amiable s'établisse entre les Chambres, aucune n'étant légalement obligée de céder. Par exemple, aux Etats-Unis, on a fréquemment assisté à des conflits entre la Chambre des Représentants et le Sénat, notamment, en 1871, entre la Chambre des Représentants libre-échangeiste et le Sénat protectionniste, à propos de l'établissement de certains impôts.

Dans d'autres pays, au contraire, la Chambre populaire, non seulement doit être saisie la première, mais elle a seule le droit d'amendement : l'autre chambre étant obligée d'accepter le budget tel qu'il a été fixé par la première assemblée, sans pouvoir le modifier. L'exemple le plus typique à cet égard, est celui du système financier anglais.

C'est sous le règne de Richard II, c'est-à-dire peu de temps après la division du parlement anglais en Chambre des communes et chambre des Lords, que s'est affirmé le principe bien connu : la Couronne demande des subsides, la Commune les accorde et les

Droit d'amendement de la Chambre Haute.

2 - Système anglais.

A- Avant 1911.

Lords, disait-on avant 1909, donnent leur consentement. En d'autres termes, seule la Chambre des Communes, est considérée comme représentant directement la nation anglaise; elle a seule le droit de voter des subsides, de consentir les impôts, et l'intervention des Lords ne s'exerce guère qu'à titre honorifique.

En quoi pouvait consister exactement cette intervention ?

a) Budget annuel.

La pratique avait admis un certain nombre de solutions. Pour ce qui est du budget annuel, on admettait que la Chambre des Communes, seule, avait la faculté de l'arrêter, et que les Lords ne pouvaient lui faire subir aucune modification. L'unique question douteuse, tranchée finalement en 1911, était de savoir si les Lords, qui n'avaient pas le droit de modifier les dispositions budgétaires arrêtées par la Chambre des Communes, ne pouvaient pas les rejeter en bloc.

b) Fonds consolidé.

Quant aux éléments sans caractère annuel de la loi budgétaire, c'est-à-dire aux recettes et aux dépenses dont l'ensemble constitue ce qu'on appelle le fonds consolidé, et qui sont créées à titre permanent c'est-à-dire pour aussi longtemps qu'une loi contrai-
re ne les aura pas abrogées, on considérait que si les Lords n'avaient pas, là encore, le droit d'amendement, ils avaient indiscutablement le droit de les rejeter : et de fait, les Lords l'avaient exercé, sans contestation, à différentes reprises, alors que jamais, dans l'histoire des finances anglaises, ils n'avaient essayé de rejeter en bloc les dispositions soumises au vote annuel.

c) Lois financières autres.

Leur autorité s'exerçait plus librement sur les lois présentant un caractère financier, sans rentrer à proprement parler dans la catégorie des lois budgétaires annuelles ou des dispositions législatives concernant le fonds consolidé : selon les nécessités du travail parlementaire, le gouvernement déposait ses projets tantôt devant la Chambre des Lords, tantôt devant la Chambre des Communes qui ne pouvaient, en l'espèce, invoquer aucune priorité. Si les Lords étaient saisis en premier lieu, ils procédaient au vote. Cependant, en vertu de ce formalisme dont on trouve de nombreux exemples en Angleterre et qui nous étonne un peu, après avoir discuté et arrêté les dispositions du projet concernant les mesures financières, la Haute Assemblée ne les faisait pas figurer dans le projet mis aux voix. Le texte voté par les Lords était alors soumis aux Communes qui réintégraient dans le projet les dispositions financières provisoirement éliminées, et sur lesquelles les Lords

s'étaient déjà mis d'accord, tout en les faisant disparaître de leur texte.

B- Réforme anglaise de 1911.

Ceci, d'ailleurs, est de l'histoire ancienne, encore que nous n'ayons pas à remonter très loin en arrière. En effet, en 1909, les Lords prétendirent, pour la première fois, rejeter en bloc le budget présenté par Lloyd George à raison des mesures, jugées par eux trop radicales, qu'il contenait : institution d'une super-taxe, c'est-à-dire d'un impôt progressif sur les grosses fortunes, et d'assez lourdes taxes foncières.

Le budget ayant été rejeté en bloc au mois de Novembre 1909, le gouvernement de Lloyd George ne résista pas sur cet échec et recourut à la mesure habituelle en pareil cas, à la dissolution de la Chambre des Communes, de façon à en appeler au collège électoral. Les élections générales de 1910 donnèrent une victoire complète au gouvernement et, à la fin du mois d'avril 1910, c'est-à-dire un mois après la fin de l'année à laquelle il s'appliquait, le budget de 1909 fut enfin accepté par les Lords.

Veto-Bill.

Le Gouvernement, profitant de cette capitulation, décida alors de retirer d'une façon incontestable aux Lords toute espèce de pouvoir financier. Tel fut l'objet d'une loi votée en Août 1911, le Veto-Bill, que la Chambre Haute accepta grâce à la création d'une fournée de nouveaux Pairs qui changea la majorité.

Aucun droit d'amendement de rejet des Money Bills.

Aux termes de la loi de 1911, la Chambre des Lords est dépourvue du droit d'amender et de rejeter toute loi de finances. Ou bien donc elle votera le ou les projets de loi désignés sous le nom de Money Bills, tels qu'ils auront été adoptés par la Chambre des Communes, et dès lors, pas de difficulté; ou bien les Lords refuseront de les adopter, et, maintenant, pas de difficulté non plus : on se passera de leur assentiment. La loi votée par la Chambre des Communes seule deviendra loi d'Etat. Rappelons qu'il convient d'entendre par Money Bills le ou les projets qui ont un caractère nettement financier, c'est-à-dire relatifs au budget, aux impôts, à la trésorerie, à la comptabilité. C'est d'ailleurs le Président de la Chambre des Communes qui apprécie lui-même si le projet mis 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.

§ 2 - Système français.

Il est permis d'hésiter, devant les controverses qui se sont élevées en France sur les droits de la Chambre des Députés, pour savoir auquel de ces deux systèmes doit être rattachée la pratique française.

Elle est actuellement régie par la loi constitutionnelle du 24 Février 1875, dont l'art. 8 est ainsi conçu : "Le Sénat a concurremment avec la Chambre des Députés l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des Députés et votées par elle".

Un premier point est ainsi hors de discussion : la Chambre des Députés a été investie par un texte constitutionnel d'un droit de priorité. C'est elle qui doit être saisie en premier lieu de tout projet financier, le Sénat ne pouvant en être saisi, à son tour, que lorsqu'elle l'aura voté; c'est ce que semble préciser l'emploi des termes : "présenté" à la Chambre des Députés, et "voté" par elle.

Ce texte qui confère à la Chambre des Députés le droit de priorité, ne lui donne-t-il pas avantage ? C'est sur ce point qu'apparaît la controverse.

Dans un premier texte, on considère que lorsque la Chambre a abordé, en premier lieu, la discussion du projet financier, dont elle a été saisie, et qu'elle l'a voté, l'art. 8 de la loi constitutionnelle a reçu entièrement satisfaction; le Sénat, abordant, à son tour, la discussion, en second lieu, aura dans cette discussion exactement les mêmes droits que l'autre assemblée; il pourra donc amender ou rejeter le texte qui lui est soumis.

Dans l'autre interprétation, on donne, au contraire, au mot "voté" un sens nettement différent : si la loi de finances a été plus ou moins profondément modifiée par le Sénat, on ne peut pas dire que la Chambre des Députés ait "voté" le texte dont elle a été saisie; elle a voté autre chose. Supposons que le Sénat, exerçant son droit d'amendement tel qu'il lui est reconnu par la première interprétation, substitue de nouvelles dispositions à celles qui lui ont été envoyées par l'autre assemblée : par exemple il portera des crédits à un chiffre supérieur au chiffre fixé par la Chambre. Le texte ainsi modifié devra revenir devant celle-ci. Il en résultera qu'elle ne sera saisie, contrairement à la Constitution, qu'

Droit de priorité de la Chambre.

en second lieu, de dispositions dont elle devrait avoir l'initiative. Il va de soi, en effet, que tout changement apporté par le Sénat au texte voté par la Chambre, changement sur lequel la Chambre aura à se prononcer, aura pour conséquence de priver la Chambre de son droit de priorité, ce qui sera contraire à l'art. 8 de la Constitution. Les droits du Sénat sont évidemment dans cette théorie très vagues et très incertains. D'après certains commentaires et, notamment, d'après celui de Gambetta, lors de la discussion de son projet de révision de la Constitution, en 1882, la Haute Assemblée n'aurait guère qu'un droit de remontrance à l'égard de la Chambre. Elle pourrait soulever des objections, suggérer des changements, mais les amendements qu'elle serait susceptible d'apporter au texte de la loi de finances n'auraient d'autre effet que celui d'une invitation adressée à la Chambre de délibérer à nouveau sur la question, la Chambre ayant le premier et le dernier mot. Si la Chambre persiste dans sa détermination première, le Sénat, lorsque la loi reviendra devant lui, n'aura qu'à s'incliner.

En fait, jamais la controverse n'a été tranchée de façon précise. On s'est tiré d'affaire, dans la pratique, par des solutions transactionnelles.

Solution de fait : le Sénat n'augmente pas les crédits. Le Sénat a admis lui-même une réduction de ses droits en matière d'ouverture de crédits : il s'estime autorisé à diminuer le chiffre des crédits votés par la Chambre, mais il ne se reconnaît pas le droit de les augmenter, et la tradition ne le lui reconnaît pas davantage. Ceci, pour la raison suivante : une augmentation des crédits par le Sénat introduira un chiffre supérieur à celui que la Chambre a fixé elle-même, et dont, par conséquent, elle n'a pas encore été saisie, alors qu'elle dispose d'un droit de priorité; ce qui serait contraire à la Constitution. Mais en se bornant à réduire les crédits votés par l'autre assemblée, le Sénat reste ainsi dans les limites de l'initiative de la Chambre.

La règle est aujourd'hui admise sans discussion. Le procédé dont se sert couramment le Sénat, lorsqu'il désire voir relever un crédit qu'il n'a pas la possibilité de relever lui-même, n'est pas davantage contesté : il réduit alors le crédit voté par la Chambre, à titre d'indication, de 100 francs, d'un franc au besoin, de façon à faire revenir le chapitre devant l'autre assemblée. La Chambre connaissant la signification de ce vote, sachant que le Sénat désire que le crédit soit relevé ou rétabli, verra le compte qu'il y aura lieu de tenir de cette indication. Ain-

si, lors du rétablissement de l'Ambassade au Vatican, un désaccord avait surgi entre la Chambre, hostile à ce rétablissement, et le Sénat. Celui-ci, ne pouvant pas relever les crédits ouverts aux ambassades au titre du Ministère des Affaires Etrangères, les a réduits d'une centaine de francs, de façon à bien marquer sa détermination de voir créer de nouveau une ambassade au Vatican; et la Chambre, connaissant le sens de ce vote, a effectivement répondu au désir du Sénat, en votant les crédits nécessaires.

Un autre système a été cependant quelquefois admis par la Chambre, en matière d'augmentations de crédits. Si le Sénat ne peut, en principe, que réduire les crédits, tels qu'ils ont été votés par la Chambre, on a fait cependant une exception au cas où le Sénat se bornerait à reprendre les chiffres contenus dans le projet déposé par le Gouvernement, et réduits par la Chambre. Le Sénat, en effet, n'ajoute alors rien au texte dont la Chambre a été saisie en premier lieu. D'une façon plus générale, le Sénat, dit-on, pourra dans tous les cas, qu'il s'agisse de la fixation des crédits, de la création ou de l'augmentation des impôts, s'approprier le texte primitivement déposé à la Chambre par le Gouvernement.

Les droits du Sénat en matière d'autorisation de recettes.

Si le Sénat a admis assez facilement la limitation de ses droits dans la fixation des crédits législatifs, par contre la situation est beaucoup moins nette en matière d'autorisation de recettes, de création, de modification ou d'augmentation d'impôts. Dans un système, qui a été soutenu lors de la discussion de la grande loi du 25 Juin 1920, on admet que le Sénat peut modifier les décisions fiscales de l'autre assemblée, sans cependant avoir à cet égard pleine liberté; il devra en effet se maintenir dans la limite des chiffres prévus par la Chambre : par exemple, si la Chambre a manifesté l'intention de créer un milliard d'impôts, le Sénat, dans cette opinion, qui n'a pas fait jurisprudence, aurait le droit de modifier les tarifs fixés par la Chambre, de substituer d'autres impôts à ceux qu'elle avait elle-même établis, à condition de leur demander le même rendement, 1 milliard. Quoi qu'il en soit à cet égard, il est impossible de déduire de la pratique parlementaire des règles fixes. Lors de la discussion de cette loi du 25 Juin 1920, la Chambre a, à plusieurs reprises, rappelé au Sénat qu'elle avait des droits supérieurs aux siens, en matière de loi de finances; au contraire, en 1926, la Chambre, qui ne pouvait arriver à mettre sur pied un système capable de recevoir application, a été heureuse de se

débarrasser sur le Sénat du soin d'établir un projet viable, et n'a pas soulevé d'objection constitutionnelle. C'est le Sénat, en réalité, qui a substitué au plan fiscal dressé par la Chambre, un plan entièrement distinct, que la Chambre a ratifié après le vote de la Haute Assemblée.

Que faut-il entendre par lois de finances.

On a vu que la constitution parle de lois de finances, qui doivent être présentées en premier lieu à la Chambre et votées par elle; on trouve donc ici un terme plus large que ne le serait par exemple une référence à la loi de budget proprement dite; d'où la question de savoir ce qu'il faut entendre par lois de finances. La question ne soulève aucune difficulté pour les lois relatives au budget : projet de budget annuel, projets de lois relatifs aux crédits additionnels en cours d'année financière, projet de loi de règlement après l'exécution du budget, etc. On est d'accord également pour reconnaître que, dans les lois de finances visées par l'article 8 de la loi constitutionnelle de 1875, rentrent toutes les lois dont l'objet propre est d'établir ou de modifier un impôt. Ces divers projets doivent donc être présentés en premier lieu à la Chambre et votés par elle.

Une des applications les plus intéressantes à cet égard concerne tous les projets douaniers; chaque fois qu'il s'agit de modifier des droits de douane, qui sont des impôts, de prendre des mesures quelconques autorisant l'application des tarifs douaniers, ces mesures doivent, conformément à l'art. 8 de la loi constitutionnelle de 1875, être votées d'abord par la Chambre des Députés.

Au contraire, on ne considère pas comme constituant des lois de finances, au sens budgétaire, des lois qui n'ont pas directement un objet financier, quand bien même l'objet auquel elles s'appliquent pourrait avoir des répercussions financières quelconques, entraîner par exemple certaines dépenses. Il n'est guère de loi prescrivant une réforme administrative, grande ou petite, qui ne comporte certaines dépenses; de telle sorte que si l'on prenait les mots lois de finance dans une acceptation trop large, on finirait par accorder à la Chambre un droit de priorité quasi absolu en matière législative.

La règle de la spécialité du vote des dépenses.

La règle.

On a vu que le titre 1er de la loi de finances, qui est consacré au budget général, contient un article 1er ouvrant les crédits. Cet article ne comporte

d'ailleurs que des chiffres globaux répartis entre cinq grandes rubriques de dépenses : dette publique, pouvoirs publics, services généraux des Ministères, frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics, remboursements, restitutions, non valeurs. Pour le détail, l'article renvoie à un état législatif, qui porte la lettre A, annexé à la loi de finances faisant corps avec elle et contenant la division de tous les crédits en chapitres de dépenses. Avant que l'art. 1er n'ait été voté dans son ensemble, la discussion devra porter sur chacun des chapitres contenus dans cet acte législatif A, qui fera l'objet d'un vote. Le budget des dépenses, dans notre droit budgétaire français, est donc voté par chapitre; c'est la règle de la spécialité du vote des dépenses.

Sa signification.

Pour comprendre quelle est la signification exacte de cette règle, il suffit de comparer la signification fondamentalement différente des votes émis en matière de recettes, et des autorisations données en matière de dépenses.

Lorsque le Parlement vote les recettes, ce qui importe, dans ce vote, c'est la fixation de la nature et du tarif des impôts, dont la perception sera autorisée au cours de l'année à venir. Le gouvernement ne pourra lever que les impôts, produits et revenus, dont la nomenclature figure dans un certain état législatif, qu'on appelle l'état B. Quant au rendement de ces recettes autorisées, il est indiqué à titre d'évaluation par la loi de finances, mais il s'agit ici d'une estimation pure et simple, susceptible d'être dépassée en réalité; en d'autres termes le gouvernement est autorisé à lever des impôts déterminés, quel que soit le montant que puissent atteindre les versements des assujettis.

Au contraire, pour les dépenses, ou, plus exactement, pour la fixation des divers crédits budgétaires, l'autorisation porte essentiellement sur le chiffre de ces crédits; le chiffre n'est pas ici donné comme une évaluation, mais comme une limite, une limite qui, suivant les cas, on le verra en étudiant la procédure des crédits additionnels, pourra être plus ou moins facilement reculée, mais devant laquelle le gouvernement, en principe, devra toujours s'arrêter avant qu'elle ne soit dépassée. Il en résulte que la spécialité du vote va avoir, en matière de fixation de crédits, des conséquences qu'elle ne comporte pas du tout en matière d'autorisation de recettes. Quand le Parlement autorise par un seul vote d'ensemble, ou par plusieurs votes successifs, la perceptio-

de tous les impôts, dont la nomenclature est donnée dans les états législatifs de la loi de finances, le chiffre indiqué est sans conséquence; d'une façon ou d'une autre, le gouvernement sera autorisé à mettre en recouvrement un certain nombre d'impôts, de produits nommément désignés, et, cela, quel que soit le montant des sommes fournies par les contribuables. Au contraire, pour la fixation des crédits législatifs, le Parlement va-t-il émettre un vote unique qui ouvre au Gouvernement les crédits en masse dont il a besoin pour assurer le fonctionnement des services publics dans leur ensemble ? Ou bien, émettra-t-il autant de votes qu'il y a de ministères ? Voterait-il, pour prendre des exemples dans notre histoire budgétaire contemporaine, les dépenses et les crédits du Ministère de la Guerre, puis ceux du Ministère de la Marine, puis ceux du Ministère de l'Intérieur et ceux du Ministère des Travaux Publics ? Dans le premier cas, - vote unique et global des crédits - le gouvernement n'est tenu que d'une seule obligation : celle de ne pas dépasser le montant des crédits mis en masse à sa disposition; par contre, il est libre de les répartir comme bon lui semble entre les différents besoins des services publics : la décision est d'ordre purement administratif, et il n'a plus à rendre compte. Supposons, au contraire, le cas du vote des dépenses par Ministère; ici l'obligation du Gouvernement devient plus étroite. Il est toujours obligé de respecter la limite des crédits qui lui sont ouverts : mais, alors que, tout à l'heure, la limite était unique pour un crédit global, elle s'impose maintenant au gouvernement pour chaque ministère. L'obligation de tout à l'heure s'aggrave de ce fait que le gouvernement ne pourra plus aménager complètement à sa guise les ressources dont il est autorisé à faire emploi; il ne pourra plus prélever une partie des crédits ouverts au titre du Ministère de la Guerre pour compléter la dotation du Ministère de la Marine ou inversement; il sera obligé de respecter l'affection prescrite par la loi.

De ces quelques indications ressort immédiatement que la question de la spécialité du vote des crédits a un côté essentiellement politique, qui explique que, suivant les différents régimes, elle a reçu des solutions différentes : les régimes autoritaires témoignant de leur hostilité à la spécialité du vote des crédits; les gouvernements démocratiques, au contraire, cherchant à développer et à accentuer de plus en plus le contrôle parlementaire, en poussant la spécialité du vote aussi loin que possible.

L'histoire budgéttaire de la France au point de vue de la règle de la spécialité du vote des dépenses.

dans le détail.

Voici les grandes étapes de notre histoire budgétaire au cours du siècle dernier, étapes qui nous font parcourir deux fois le même chemin. De la Restauration au Second Empire, on passe du vote en bloc au vote par chapitre; puis, avec le Second Empire, à partir de la fin de 1852, on revient au vote en bloc, pour aboutir progressivement, de nouveau, au principe de la spécialité.

Sous le Consulat et le Premier Empire, le budget des dépenses est voté en bloc. Le Premier Consul ou l'Empereur fait, des ressources mises à sa disposition, ce que bon lui semble et les affecte à sa convenance aux différents services publics, suivant les dotations qu'il estime leur être nécessaires. A la Restauration, la question de la spécialité du vote des dépenses se pose en même temps que la question de savoir si le droit, qui n'est pas contesté aux Assemblées, d'autoriser les recettes, implique comme corollaire le droit pour elles de voter aussi des dépenses c'est-à-dire l'emploi qui sera fait des recettes autorisées.

La question du contrôle parlementaire sur les dépenses, à l'époque de la Restauration.

Au début de la Restauration, l'opinion libérale demande, non seulement que le droit soit nettement reconnu aux Chambres de voter les dépenses, mais encore que le vote ait lieu par groupes de dépenses assez étroitement spécialisés. C'est sous l'influence des libéraux, alors prédominante, que la loi du 25 Mars 1817 accorde, dans son art. 151, la possibilité du vote des dépenses par ministères; la dépense ne peut excéder le crédit en masse ouvert à chacun des ministres; ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà de ces crédits. Le gouvernement ne pourra donc plus remanier, modifier par des virements le plan financier qu'il avait soumis aux Chambres, comme l'avait fait l'Empire et comme le gouvernement de la Restauration l'avait fait lui-même au début, puisqu'en 1817, l'année même où l'on vote la règle nouvelle, le Ministère de la Guerre avait dépassé de 38.000 millions les crédits qui avaient été prévus pour lui; désormais, les crédits ouverts à un Ministère ne pourront donc plus être affectés par le Gouvernement aux besoins d'un autre.

En 1822, les libéraux continuant leur campagne en faveur du resserrement du contrôle parlementaire, reviennent à la charge pour demander le vote par chapitre, et même par article, à l'intérieur de chaque chapitre. A ce moment, s'institue une discussion intéressante, qui contient à peu près tous les arguments susceptibles d'être émis de part et d'autre pour ou

contre la spécialité. Les partisans de la prérogative royale font valoir qu'admettre le principe de la spécialité, c'est aboutir à la suprématie du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. Le gouvernement, qui a la responsabilité du gouvernement, ne sera pas libre, en effet, de gouverner comme bon lui semble, s'il ne peut pas disposer, suivant les besoins des services, des crédits qui ont été mis à sa disposition, et s'il est obligé de se plier aux affectations que la Chambre a prescrites. Non seulement on établira la suprématie du législatif sur l'exécutif, mais lorsque, comme c'est le cas sous la Charte de 1814, et, encore actuellement, sous la Constitution de 1875, lorsque la Chambre basse a la priorité en matière de lois de finances, on aboutira à la suprématie d'une seule des deux Chambres du Parlement : la Chambre saisie la première, disent les défenseurs des prérogatives royales, Pasquier, Roy, De Villèle, Courvoisier, pourrait, en supprimant des crédits, modifier de sa seule autorité les lois les plus importantes; elle pourrait supprimer ou réduire les préfectures, les académies, les grands corps constitués de l'Etat. Evidemment cette suppression ne serait qu'indirecte. La Chambre se bornerait à supprimer les crédits. Mais comme l'Etat ne peut vivre sans budget et comme, sans le vote de la Chambre, il n'y a pas de budget, l'abus par la Chambre de ses prérogatives en matière financière, aboutirait, finalement, à créer son omnipotence et à lui donner tous les pouvoirs que la Charte entend répartir au contraire entre le roi, les Pairs et les députés des départements.

En outre, non seulement la spécialité du vote des dépenses aurait pour conséquence d'entrainer la confusion des pouvoirs, mais, comme le font remarquer ses adversaires, contrairement à ce qu'on s'imagine, une telle spécialité, quand elle descend aux détails, est une cause de prodigalité, loin d'inciter à l'économie. C'est M. de Villèle qui, avec beaucoup de clairvoyance d'ailleurs, pose cet argument, qu'il est impossible de prévoir exactement les dépenses par petits groupes; si donc on pénètre trop dans le détail, il faudra prévoir un certain jeu pour ne pas risquer de se limiter à des fixations trop étroites. Chaque Ministère demandera donc, pour se couvrir, des crédits systématiquement trop élevés.

A cette argumentation, les libéraux opposent que la spécialité découle de l'esprit même de la Charte et qu'en réalité elle est une conséquence directe du droit pour les assemblées de voter l'impôt, et de régler l'emploi qui sera fait de cet impôt.

Il ne suffit pas de dire que du droit de voter l'impôt découle, pour le Parlement, le droit d'autoriser les dépenses; il en résulte également le droit de fixer le détail de la dépense, c'est-à-dire de prescrire l'affectation des crédits. Car il ne peut pas se faire une idée du montant des ressources nécessaires, si d'autre part, il ne s'enquiert pas des besoins auxquels elles auront à répondre et des emplois auxquels elles seront affectées. Ceci commande cela. Pour être à même de savoir quelles seront les ressources nécessaires, le Parlement devra donc dire lui-même qu'on les emploiera jusqu'à concurrence d'un chiffre donné pour un besoin déterminé. Le droit d'apprécier les dépenses est la contrepartie du droit de voter les recettes.

Royer-Collard, reprenant ce raisonnement dans ses grandes lignes, insiste encore en faisant intervenir l'idée d'une sorte de contrat entre l'Etat et les contribuables. Le vote de l'impôt est un acte d'expropriation du contribuable; sa cause juridique c'est le paiement d'une dépense utile. Si donc le Parlement n'est pas amené à se prononcer lui-même sur l'utilité de la dépense, le contrat qui existe entre l'Etat et le contribuable n'obligeant celui-ci à ne se dépouiller que dans la mesure de l'utilité des contributions qui lui sont demandées se trouve violé et révoqué. D'autre part, disent les libéraux, retournant complètement l'argument dont s'étaient servis les défenseurs des prérogatives royales, sans la spécialité du vote des dépenses, la loi de finances perd toute espèce de signification. En effet, les Chambres auront beau refuser de voter les traitements de certains fonctionnaires, le gouvernement pourra néanmoins tenir aucun compte de cette décision, s'il est libre d'aménager les crédits comme bon lui semble. La Chambre, dit l'un des orateurs, ayant refusé le traitement des secrétaires généraux de préfecture, le gouvernement en sera quitte, pour payer ces fonctionnaires avec les fonds destinés aux bâtiments des cours royales, des établissements thermaux, etc...

Enfin la spécialité, loin d'être une cause de gaspillage, est au contraire génératrice d'ordre et d'économie; quand la spécialité n'est pas observée, des virements de crédits, dit-on, permettent des dépenses superflues au détriment des dépenses indispensables. Au contraire, avec la spécialité, les fonds non dépensés ne sont pas l'objet de virements, ils seront annulés, s'il n'en a pas été fait emploi; ils ne pourront pas servir à faire face à des dépenses autres que celles auxquelles ils avaient été pri-

mitivement affectés. On ne verra plus, par exemple, les fonds de bienfaisance appliqués à des frais d'administration centrale.

En pratique, l'opinion développée par les libéraux en 1822 ne parvint pas à triompher; c'est seulement après les élections de 1827, qui devaient conduire au renversement de la majorité des ultras, que De Villèle se résigna, par l'ordonnance du 1er septembre 1827, à présenter distinctement, dans le projet de budget général, l'évaluation des dépenses par branches principales de services, ces branches principales recevant le nom de sections. La réforme serait applicable à partir de l'exercice 1829. Au vote par Ministère se trouva donc substitué le vote par sections. Il est désormais interdit de distraire des crédits d'une section pour les appliquer aux besoins de la section voisine.

C'est seulement avec la Monarchie de Juillet que l'on arrive au dernier stade de l'évolution. La loi du 29 Janvier 1831 consacre la spécialité par chapitres; les dépenses sont votées par chapitres, et les virements de chapitre à chapitre interdits.

Parvenus à ce point, nous sommes obligés de refaire la course une seconde fois; en effet, si la Constitution de 1852 consacre la spécialité du vote des dépenses par chapitres, cette disposition est de courte durée; elle soulève l'objection traditionnelle, qu'elle fait passer l'administration du gouvernement au Corps législatif; de telle sorte que le Sénatus-consulte du 25 Décembre 1852 revient brusquement au système de 1817, c'est-à-dire au vote des crédits par ministères.

En 1860, Napoléon III rentre dans la voie d'un régime libéral et, à la suite de motions présentées par le petit groupe des opposants du Corps législatif, auxquels se joignent, dans l'espèce, quelques députés impérialistes, le sénatus-consulte du 31 Décembre 1861 revient au principe du vote par sections de Ministères. Cette solution est présentée comme un moyen terme entre le système de la loi de 1831 et le système antérieur. Enfin, dans les dernières années du régime, après les élections générales de 1869, un sénatus-consulte désireux de donner de nouveaux apaissements à l'opinion publique accorde la spécialité par chapitres.

La spécialité par chapitres allait être consacrée, cette fois, d'une façon définitive, par la loi du 14 Décembre 1871, qui porte que les crédits sont ouverts par chapitres et ajoute qu'aucun virement ne peut avoir lieu de chapitre à chapitre. Cette der-

Le système des
virements de
Fould.

nière disposition est essentielle, car le retour à la spécialité, qui semble se dessiner pendant la durée du Second Empire, présente un caractère purement illusoire : au moment même où l'on vient de rétablir, en 1862, la règle du vote par sections, le ministre des Finances, M. Fould, avait adopté un système, autour duquel on faisait grand bruit et qui devait, paraît-il, éviter complètement le recours aux crédits additionnels; c'était le système des virements. Les virements sont autorisés de section à section et, lorsque l'en passera, en 1869, au vote par chapitres, les virements pourront être pratiqués d'un chapitre à l'autre. Il n'est pas besoin de réfléchir longuement pour s'apercevoir que le virement est destructif de toute spécialité. Dire au gouvernement qu'il recevra l'autorisation de dépenser 1 million pour tel objet, et un million pour tel autre objet, et ajouter qu'il pourra, le cas échéant, emprunter un demi million sur le chapitre 1 pour augmenter la dotation du chapitre 2, ou inversement, est évidemment dépourvu de toute signification ! Dans ce cas, il est beaucoup plus simple de ne rien spécialiser et de voter un crédit de 2 millions, dont le gouvernement fera ce que bon lui semblera.

Le système des virements de M. Fould prévoyait deux catégories de virements. D'abord les virements à titre définitif, qui consistaient à modifier définitivement la répartition des crédits entre les chapitres. Si l'on constatait qu'un chapitre n'épuisait pas tous ses crédits, on en appliquait l'excédent disponible à accroître la dotation d'un autre chapitre. Ces virements à titre définitif ne pouvaient intervenir qu'à la fin de l'année, c'est-à-dire au moment où l'on pouvait savoir que la dotation d'un chapitre, malgré le temps qui lui restait encore à courir, serait supérieure à ses besoins.

On distinguait ensuite les virements à titre provisoire, qui, en principe, ne pouvaient être effectués qu'en l'absence des Chambres : ils consistaient à prélever provisoirement sur la dotation d'un chapitre pour pourvoir aux besoins d'un chapitre voisin. Deux solutions étaient alors possibles : ou bien le service qui avait effectué le prélèvement pourrait, en gérant d'une manière plus parcimonieuse, restituer les fonds prélevés au service qui lui en avait fait l'avance et les crédits étaient alors rétablis dans leur état primitif; ou bien, faute d'un tel remboursement, le chapitre qui avait fourni le crédit à titre provisoire ne pouvant pas se suffire avec les sommes qui restaient à sa disposition,

on convertissait le virement provisoire en virement définitif. Mais une augmentation de crédits était alors nécessaire en faveur du chapitre qui avait fait l'avance du virement. On recourrait alors au Parlement pour lui demander des crédits supplémentaires. Seulement ces crédits n'étaient pas demandés au titre du chapitre bénéficiaire du virement, mais du chapitre qui en avait fait l'avance. De sorte que le Parlement, lorsqu'il voyait demander des crédits supplémentaires pour un chapitre concernant, par exemple, les établissements de bienfaisance, pouvait, en réalité, allouer ces crédits pour une dépense déjà faite et qui intéressait d'autres services.

La loi du 14 Septembre 1871, qui est toujours en vigueur, décide que le budget est voté par chapitres, qu'aucun virement d'un chapitre à un autre ne peut avoir lieu.

Il convient maintenant de voir comment s'applique cette règle. Et d'abord, en quoi consiste le chapitre, qui devra faire l'objet d'un vote distinct en matière de dépenses ? On n'en saurait donner une définition précise et rigoureuse. On peut simplement dire que le chapitre, pour employer les termes de l'art. 56 du décret du 31 Mai 1862, s'applique à un ensemble de dépenses corrélatives et de même nature; ces services corrélatifs et de même nature pourront d'ailleurs être d'importance très inégale. Certains chapitres comprennent des crédits se chiffrant par plusieurs millions; d'autres ne se chiffreront que par quelques dizaines de mille francs. Il est donc impossible de se référer à l'importance numérique de la dépense pour trouver une définition du chapitre; tout ce qu'on peut dire c'est qu'il constitue une subdivision des dépenses, plus étroite que la section de ministère ou la branche de service et plus large que l'article ou le paragraphe, qui ne sont, eux, qu'une subdivision du chapitre. Si, en effet, nous quittons le texte de la loi de finances, pour consulter les documents annexes qui font suite au premier fascicule, on constate que la plupart des chapitres y sont divisés en rubriques qu'on appelle articles : articles de chapitre, qu'il importe naturellement de ne pas confondre avec des articles du texte de la loi; ces articles de chapitre sont éventuellement, eux-mêmes, subdivisés en paragraphes. On trouve un chapitre n° 1, comprenant un article 1er, en face duquel figure un certain chiffre de crédit, puis un article second qui sera, par exemple, divisé en § 1 et en § 2, ces deux paragraphes comportant eux aussi leur chiffre de crédit particulier, de telle fa-

Qu'est-ce qu'
un chapitre ?

Les subdivisions
des chapitres-
articles et
paragraphes.

çon que le total reconstitue l'ensemble du crédit du chapitre.

Les subdivisions des chapitres n'ont qu'une portée administrative.

Si cette subdivision ne se trouve que dans les documents annexes, qui présentent l'état du développement du chapitre par articles et par paragraphes, et non pas dans la loi de finances, c'est que les divisions au-dessous du chapitre n'ont pas de signification législative. Le budget est voté par chapitres, mais les divisions qui, à l'intérieur du chapitre, répartissent le crédit entre plusieurs articles et entre différents paragraphes d'articles, n'ont qu'une portée purement administrative. En d'autres termes, tandis que les ministres ne pourront pas prélever sur les crédits d'un chapitre, des sommes destinées à accroître la dotation d'un autre chapitre, ils sont absolument libres de modifier l'affectation des crédits à l'intérieur du chapitre. La responsabilité légale et pécuniaire du ministre ne pourra pas être engagée par les virements d'article à article, de paragraphe à paragraphe.

La question avait été autrefois controversée à tort, le gouvernement ayant employé une partie du crédit d'un chapitre à une dépense dont la Chambre avait entendu refuser l'autorisation. Il s'agissait à la suite de l'échec de la révolution Carliste en Espagne, des dépenses faites pour recevoir les réfugiés espagnols; le Gouvernement avait mis un train à la disposition du prétendant, malgré la déclaration de la Chambre qu'elle entendait s'opposer à toute dépense de cette nature. On a prétendu que le ministre s'était mis en contravention avec les règles budgétaires en modifiant la répartition du crédit à l'intérieur d'un chapitre. En réalité, sa responsabilité budgétaire n'était pas engagée, mais simplement sa responsabilité politique, dans la mesure où il n'avait pas tenu compte d'une intention manifestée par la Chambre.

Le chapitre ne peut donc être l'objet d'aucune définition rigoureuse : on dira simplement qu'il comprend, d'une part, des services corrélatifs et de même nature, en ajoutant, d'autre part, que les textes interdisent, pour éviter les abus, de faire figurer dans le même chapitre des dépenses de matériel et des dépenses de personnel. (art. 9 du Décret du 31 Mai 1862) et d'imputer, sur les chapitres affectés au traitement des fonctionnaires, des indemnités, secours ou gratifications (art. 146 de la loi de finances de 1911).

On a quelquefois demandé que la spécialité du vote des dépenses devienne plus étroite qu'elle ne l'est

encore actuellement et descendit, au-delà du chapitre, jusqu'à l'article. Cette réforme a été écartée parce qu'elle conduirait à enlever à peu près toute espèce d'indépendance au Gouvernement dans l'organisation et dans la gestion des services. Cependant, l'application de la règle de la spécialité en matière de dépenses est devenue plus rigoureuse, indirectement et par une autre voie : Le nombre des chapitres a été, en effet, s'accroissant, non seulement pour assurer de nouveaux services, pour pourvoir à de nouveaux besoins, mais encore en raison de la subdivision d'un certain nombre de chapitres qui figuraient déjà dans le budget. C'est ainsi qu'on est passé de 400 chapitres, environ, en 1877, à à peu près 2000 chapitres pour le budget de 1935.

La multiplication des chapitres cause de l'augmentation des dépenses.

Avant d'en finir avec cette règle, il importe de relever une de ses conséquences, à laquelle, par un procédé d'ailleurs fâcheux, le gouvernement impérial avait cherché à porter remède au moyen du système des virements. Il est certain, et cette conséquence avait été déjà aperçue sous la Restauration, lors des grandes discussions sur le principe de la spécialité du vote des dépenses, que la multiplication des subdivisions de crédits donnant lieu à la fixation de multiples crédits, est, dans une certaine mesure, une cause d'augmentation des dépenses : en vertu du principe du vote par chapitre, le gouvernement est actuellement obligé de respecter l'affectation donnée aux crédits par le Parlement. Il ne peut pas, ainsi, prélever sur la dotation d'un chapitre pour accroître la dotation d'un autre. Si donc un chapitre a été trop largement doté, l'excédent de crédit disponible ne pourra pas servir à grossir le crédit insuffisant alloué à un autre chapitre. Il est à craindre que les fonds du chapitre, dont la dotation était excessive, ne soient, malgré tout, complètement épuisés, les services cherchant, nous le savons déjà, à tirer le plus parti des crédits qui leur sont affectés et dont la partie non employée tombera en amputation sans profit pour eux. D'autre part, faute de pouvoir effectuer des virements, il faudra des crédits additionnels pour les chapitres insuffisamment dotés.

Une plus grande liberté d'action des services pourrait provoquer, au contraire, des réductions de dépenses susceptibles de créer la marge nécessaire pour d'autres dépenses jugées plus utiles. Les services pourraient ainsi aménager d'une façon plus rationnelle, plus pratique, et plus économique, l'en-

ploi des fonds mis à leur disposition.

Il est à remarquer d'ailleurs qu'à l'étranger la règle de la spécialité du vote des dépenses, que l'on rencontre partout, est généralement appliquée d'une manière moins rigoureuse qu'en France. En Angleterre, par exemple, nous avons vu que des virements provisoires sont autorisés, du moins pour les services civils, en attendant le vote définitif du budget, à partir du commencement de l'année financière; ce qu'on appelle les "votes", correspondant en somme à nos divisions des crédits, correspondant beaucoup plus, dans le budget anglais, à des sections de ministères qu'à nos chapitres actuels. Ce sont des subdivisions plus larges, à l'intérieur desquelles le gouvernement conserve sa liberté d'aménagement.

En Allemagne, la loi budgétaire de 1922, remise au point en 1933, consacre elle aussi le principe de la spécialité du vote des dépenses. Cependant, elle prévoit que dans certains cas plusieurs postes pourront se compléter réciproquement : on pourra faire appel, le cas échéant, aux ressources affectées à tel poste pour compléter la dotation prévue pour tel autre et surtout, disposition qui choque évidemment nos habitudes, la loi prévoit que la Cour des Comptes, qui contrôle l'exécution du budget d'Empire, ne relèvera les virements de chapitre à chapitre qui, en principe, sont interdits comme chez nous, que s'ils présentent une importance particulière et s'ils soulèvent de graves questions de principe. En somme, les virements, malgré la prohibition générale qui les frappe, sont tolérés assez largement par les dispositions mêmes de la loi budgétaire allemande.

Les crédits additionnels.

Supposant le budget voté, il faut prévoir le cas où, en cours d'année, on s'apercevra que certains crédits sont insuffisants, ou bien encore où de nouveaux besoins apparaissent qui n'avaient pas été prévus et pour lesquels on n'avait ouvert aucun crédit. Ici intervient la règle fondamentale, en matière budgétaire, qu'aucune dépense ne peut avoir lieu si elle n'a été autorisée par une loi. Si donc des crédits sont nécessaires, en plus de ceux qui avaient été ouverts par la loi de finances, il faudra revenir en cours d'année devant le Parlement pour lui demander une autorisation supplémentaire, pour solliciter de lui des crédits additionnels. C'est la règle que consacre la loi du 14 Décembre 1879 : "il ne peut être accordé de crédit supplémentaire ou extraordinaire qu'en vertu d'une loi". Cette règle doit être étudiée dans deux cas essentiellement différents

selon que les Chambres sont réunies, ou qu'elles sont en vacances.

Lorsque les Chambres sont réunies, rien, en principe, ne s'oppose à ce que le Gouvernement s'adresse à elles, en cours d'exécution du budget, pour leur demander des crédits additionnels. Seulement il a fallu, étant donné les dangers que présentent pour l'équilibre du budget des demandes de ce genre, prévoir un certain nombre de mesures, que le gouvernement devra alors observer.

Inconvénients
des crédits ad-
ditionnels. Ils
risquent de rom-
pre l'équilibre
du budget.

Les crédits additionnels constituent sans doute une nécessité à laquelle, quoi qu'on fasse, quelque prévoyance que l'on manifeste dans la préparation du budget, on ne peut pas échapper. Il est impossible de tout prévoir au moment où l'on vote le budget. Mais si ces crédits sont une nécessité, ils sont une nécessité fâcheuse. Leur premier inconvénient est de mettre en péril, sinon de détruire, l'équilibre du budget. Le déficit ne pourrait être évité que dans le cas nullement nécessaire ou, en regard de l'augmentation de dépenses, due à l'ouverture de crédits additionnels, apparaîtront des plus-values correspondantes dans les recettes, par rapport aux prévisions de la loi de Finances. C'est d'ailleurs ce qui justifie, en période normale, l'emploi de cette règle de la pénultième année, règle de prudence, dont le résultat est, en général, de sous-estimer les rentrées probables et de laisser, par conséquent, une marge de plus-value disponible, qui viendra compenser ces augmentations inévitables de dépenses, résultant de l'ouverture de crédits additionnels en cours d'année.

Ils sont une
incitation au
gaspillage.

Non seulement les crédits additionnels risquent, par eux-mêmes, de mettre le budget en déficit, mais encore ils sont pour le gouvernement et pour les Chambres une incitation au gaspillage : au moment où l'on vote la loi de finances nouvelle, les Chambres, lorsqu'elles fixent les crédits, se préoccupent nécessairement du montant des ressources qui pourront y faire face, et elles sont portées à rejeter toutes les demandes, qui risqueraient de compromettre l'équilibre; mais en cours d'année, ce souci a disparu; le Parlement n'a plus alors à se préoccuper des recettes, comme à l'époque du vote du budget. La seule question qui se pose est de savoir si la dépense est ou non justifiée, si elle est utile ou inutile : comme il n'y a guère de dépenses qui ne soient plus ou moins utiles, le Parlement sera porté à octroyer, sous forme de crédits additionnels, en cours d'année, des ressources qu'il aurait refusées, si elles

avaient été demandées dans les crédits figurant aux chapitres de la loi de finances.

Les administrations, d'ailleurs, le savent bien il leur arrive d'être parfois d'une docilité extraordinaire vis-à-vis de la Commission des finances, lorsque celle-ci examine le projet de budget; elles laissent réduire les demandes de crédits qu'elles ont présentées, surtout s'il s'agit de crédits absolument nécessaires; elles ne défendent que les crédits qui, à la rigueur, ne présenteraient pas une utilité absolue car si les crédits ouverts pour des dépenses absolument nécessaires sont insuffisants, elles savent bien qu'elles obtiendront le supplément en cours d'armée. Parfois même, elles négligent de demander certains crédits dans la loi de budget, préférant s'adresser au Parlement en cours d'année financière, parce qu'elles savent qu'elles obtiendront plus facilement, sous forme de crédits additionnels, ce qu'elles auraient risqué de se voir refuser, si elles avaient prévu les crédits dans le projet de budget des dépenses.

Comment doivent être introduites les demandes de crédits additionnels.

lourde

C'est pour ces raisons que l'on a à présummer la bonne foi du Parlement contre des demandes inconsidérées et à engager la responsabilité du gouvernement. Tout d'abord, tous les projets de crédits additionnels doivent être munis de l'avis du contrôleur des dépenses engagées près du ministre intéressé, contre-signés par le ministre des finances, en même temps que par le ministre intéressé, et présentés au Parlement par le ministre des finances. D'autre part, que la liste des crédits additionnels déjà votés devait être affichée et tenue à jour à l'intérieur du Palais législatif; cette prescription est tombée en désuétude, mais on en tient compte d'une autre façon en insérant dans chaque projet de crédits additionnels la liste des crédits antérieurement votés depuis l'ouverture de l'année financière. De cette façon, les Chambres peuvent voir à concurrence de quel chiffre les crédits ont été augmentés, comparativement aux chiffres qui figuraient dans la loi de finances. En troisième lieu, une loi du 12 Août 1876 a prescrit, sauf dans les cas d'urgence, où la règle ne peut pas s'appliquer, que les demandes de crédits additionnels fussent groupées et présentées simultanément une fois par mois. Cette collection mensuelle constitue, en langage technique, "un collectif". En dehors des demandes de crédits additionnels qui ne peuvent pas attendre, et qui font par conséquent l'objet d'un projet de loi distinct, toutes les autres donnent matière à un collectif mensuel. Parmi

ces collectifs, il en est un, qui présentait jusqu'ici un intérêt considérable; c'était le collectif du mois de Juin, qui contenait les crédits de régularisation afférents au budget de l'année financière précédente.

Une autre disposition, qui porte théoriquement en elle le remède à l'inconvénient des crédits additionnels, oblige le gouvernement à indiquer dans les demandes de crédits additionnels qu'il adresse aux Chambres, les voies et moyens qui y seront affectés. Aux termes de la loi du 18 Juillet 1836, qui a été reproduite par la loi du 16 Mai 1851, toute demande de crédit faite en dehors de la loi annuelle de finances, devra, à l'avenir, indiquer les voies et moyens prévus pour les crédits demandés. Il semble que cette règle soit de nature à faire disparaître le principal inconvénient des demandes de crédits additionnels, à les empêcher de compromettre l'équilibre du budget. On a déjà eu occasion de dire, à propos du droit d'initiative du Parlement en matière de dépenses, que des dispositions de ce genre sont malheureusement inefficaces pour la raison très simple que voici : Supposons qu'il s'agisse d'un crédit supplémentaire plus ou moins important: il va de soi que l'on ne va pas, pour faire face à cette dépense, ouvrir quelque branche de recettes nouvelle, augmenter le tarif des impôts ou créer une nouvelle taxe. Ce serait là un système déraisonnable. Tout ce qu'on peut faire, c'est de chercher dans le budget s'il n'y a pas un certain nombre de crédits, qui pourraient être supprimés, parce qu'ils n'auront pas d'emploi. Il arrive d'ailleurs que le gouvernement, en déposant un projet de crédits additionnels, demande, dans le même projet, au Parlement, d'annuler sur d'autres chapitres, un chiffre de crédits sensiblement correspondant. C'est là d'ailleurs une éventualité qui ne se produira que rarement, parce que, pour savoir exactement si un chapitre laissera des crédits disponibles, il faut attendre la fin de l'exécution du budget. C'est seulement quand le budget aura été complètement exécuté qu'on saura s'il reste des crédits imutilisés sur tel ou tel chapitre, crédits dont on pourra alors effectuer l'annulation et qui viendront compenser d'autant l'augmentation de dépenses résultant du vote de crédits additionnels. On en est donc réduit, par la force des choses, à employer des formules qui n'ont pratiquement aucune espèce de signification. La formule qu'on emploie actuellement consiste à dire qu'il sera pourvu à la dépense au moyen des ressources affectées aux besoins

de l'exercice, ou bien encore au moyen des ressources générales du budget; ce qui revient à dire que l'on couvrira les dépenses qui résultent des crédits additionnels, comme l'on pourra.

Un effort, cependant, a été tenté par l'art. 70 de la loi de finances du 28 Février 1934, modifié par l'article 18 de la loi du 30 Juin 1934, pour donner de la signification à cette règle, qui, en fait, en était dépourvue. Ce texte dispose, en effet que tout projet ou article de projet augmentant directement ou indirectement les dépenses ou diminuant les recettes, devra, ou bien être compensé par les plus-values qu'il fait apparaître la situation mensuelle des recouvrements budgétaires, ou bien comporter, en contre-partie, soit des ressources équivalentes, autre que l'emprunt, et ne figurant pas - c'est là la nouveauté du texte - parmi les recettes inscrites dans la loi de Finances, soit des économies équivalentes, réalisées sur le budget du département ministériel où la dépense est inscrite; lorsqu'il s'agit de dépenses renouvelables chaque année, les voies et moyens, ajoute le texte devront être susceptibles d'assurer automatiquement et sans nouvelle intervention du Parlement, la couverture annuelle des dépenses pendant toute leur durée.

Il est difficile de prévoir quels seront les résultats de ces dispositions nouvelles, puisqu'elles ne sont pas encore vieilles d'un an. Cependant, il est à craindre qu'elles ne soient tournées par un système extrêmement commode, qui consistera, lorsque la Chambre aura à voter une augmentation de dépenses en dehors des conditions prévues par le texte, à décider qu'elle est faite par dérogation à l'art. 70 de la loi de finances du 28 février 1934, modifié par l'art. 18 de la loi du 30 juin de la même année.

Ainsi, quand les Chambres sont réunies, il faudra préalablement à toute dépense nouvelle, s'adresser aux Chambres pour obtenir l'ouverture, par la loi, de crédits additionnels. Une difficulté s'est posée, pour le cas où les Chambres ne sont pas réunies. Si l'on s'en tenait à la règle générale, formulée par la loi du 14 Décembre 1879, il faudrait, ou bien suspendre la dépense, arrêter le service, en attendant le retour des Chambres, ce qui souvent ne serait pas possible, ou bien, au contraire, convoquer spécialement les Chambres pour voter des crédits additionnels, ce qui serait simplement ridicule, lorsqu'il s'agit d'obtenir le vote de menues ressources.

Il a donc fallu prévoir des dérogations à la règle, du moins provisoires, pour le cas où les Chambres ne sont pas en session, c'est-à-dire autoriser

L'ouverture
de crédits ad-
ditionnels
quand les

Chambres ne
sont pas réu-
nies.

le gouvernement à s'ouvrir provisoirement, par un acte du pouvoir exécutif, des crédits additionnels dans certains cas déterminés, sauf à recourir aux Chambres quand elles seront en session pour obtenir d'elles la ratification du décret, que le gouvernement aura pris en leur absence. A cet égard, la législation budgétaire a passé par plusieurs étapes qui reproduisent d'une façon tout à fait frappante les étapes que nous avons parcourues en matière de spécialité du vote des dépenses. Et, à vrai dire, les deux questions sont étroitement liées l'une à l'autre, au point de vue politique; elles intéressent l'une et l'autre le contrôle parlementaire. Plus le gouvernement est autoritaire et moins la règle de l'autorisation législative des crédits ou la règle de la spécialité des dépenses seront observées; plus au contraire, le régime sera démocratique, et plus l'application de ces règles sera rigoureuse.

Un coup d'oeil sur le chiffre des crédits supplémentaires votés au cours de ces dernières années nous fait voir les dangers de cette pratique :

En 1926	7.958 millions
En 1927	4.418 "
En 1928	1.616 "
En 1929 - 1930 (pour 15 mois)	13.687 "
En 1930-1931	3.228 "
En 1931-1932	2.570 "

Au début de la Restauration, la loi du 25 Mars 1817, celle-là même qui décide que le budget des dépenses sera voté par ministère, laissant ainsi une latitude très vaste au Gouvernement pour l'aménagement des crédits, autorise le gouvernement à s'ouvrir par ordonnance royale, lorsque les Chambres sont absentes, des crédits additionnels, dans les cas extraordinaires et urgents. Cette ordonnance royale devra d'ailleurs être, à la plus prochaine session du Parlement, convertie en loi : de telle façon qu'on rentrera rapidement dans la règle, qu'on ne pourra s'en écarter que pour peu de temps. A la fin de la Restauration, l'ordonnance du 1er septembre 1827, ajoutant encore à la liberté d'action du pouvoir exécutif, décide qu'il ne sera plus nécessaire de faire convertir en loi l'ordonnance ayant ouvert un crédit extraordinaire, lors de la plus prochaine session des Chambres : il suffira d'obtenir la ratification du Parlement au moment où sera votée la loi de règlement, qui apurera d'une façon définitive la situation du budget plus ou moins longtemps après son exécution.

Lorsque les Chambres ne siègent pas, le gouvernement pourra donc s'ouvrir à lui-même des crédits additionnels dans des cas, dit le texte de la loi de 1817, extraordinaires et urgents; mais comme la loi n'a pas pris la précaution de définir ce qu'il faut entendre par là, qu'elle a laissé le gouvernement libre d'apprecier si l'on se trouve dans des circonstances qui justifient la prise d'une ordonnance royale, la règle établie par la loi de 1817 équivaut à permettre au Gouvernement de se créer des ressources supplémentaires en cours d'exécution du budget, pendant l'intersession, dans tous les cas où il juge utile de le faire. Sa liberté est en somme complète.

Avec la Monarchie de Juillet, nous entrons dans une phase où le contrôle parlementaire reprend au contraire ses droits. Une loi du 24 Avril 1833 commence par reprendre le principe de la loi de 1817, et par décider que l'intervention du législateur, pour ratifier l'ouverture de crédits, ne pourra plus être différée jusqu'à la loi de règlement, mais devra intervenir aussitôt que les Chambres seront rentrées en session. Enfin, la loi du 23 Mai 1834 vient, pour la première fois, établir le régime de l'ouverture de crédits additionnels pendant l'absence des Chambres dans des conditions qui sont à peu près exactement celles que reprendra plus tard la loi du 14 Décembre 1879, actuellement en vigueur. L'objet de la loi de 1834 est de tenir compte à la fois de la nécessité où le gouvernement se trouve, dans certains cas, de s'ouvrir provisoirement les crédits supplémentaires ou extraordinaires, dont il a besoin, et de la nécessité de ne déroger au principe de l'autorisation préalable des dépenses, que dans les circonstances où une telle mesure apparaît indispensable. C'est pourquoi la loi de 1834 distingue diverses catégories de crédits, qu'on retrouve, sous des dénominations un peu différentes, dans la loi de 1871 : crédits extraordinaires et crédits supplémentaires; et, à l'intérieur des crédits supplémentaires, crédits limitatifs, que la loi de 1834 appelle allocations fixes, et crédits évaluatifs ou services votés.

Crédits supplémentaires et crédits extraordinaires.

Repronons rapidement ces distinctions et, tout d'abord la distinction essentielle en crédits supplémentaires et crédits extraordinaires. Voici à quoi elle correspond. La loi du budget a fixé tout un ensemble de crédits, subdivisés en chapitres de dépenses plus ou moins nombreux; elle a prévu un certain nombre de besoins auxquels devront satisfaire les services publics et, à chacun de ces besoins qui fait l'objet d'un chapitre distinct, elle a fixé une dotation

qui s'élève à une somme déterminée. Il peut se faire qu'on s'aperçoive au cours de l'exécution du budget, que la dotation prévue pour tel ou tel chapitre est insuffisante. On avait bien prévu le besoin auquel l'administration a à faire face; mais on n'avait pas évalué exactement la dépense, on n'avait accordé qu'un crédit inférieur à ce qui est nécessaire. Il faudra, dans ce cas, augmenter la dotation prévue, relever le chiffre du chapitre qui figure déjà au budget, supplémenter un crédit déjà inscrit dans la loi de finances; ce supplément de crédit, qui se surajoute au crédit déjà inscrit, c'est le crédit supplémentaire.

Autre hypothèse maintenant : il peut se faire qu'en cours d'exécution du budget se manifeste un objet de dépense particulier, qu'on n'avait pas prévu, qu'il était peut-être impossible de prévoir et auquel il faut faire face; dans ce cas, il ne s'agit pas d'augmenter une dotation insuffisante, mais d'ouvrir un crédit pour un objet nouveau. Ces crédits, ce sont les crédits extraordinaires. On peut donc dire, en général, que le crédit supplémentaire vient augmenter la dotation d'un chapitre, tandis qu'au contraire, le crédit extraordinaire, par cela même qu'il s'applique à un besoin, à un objet de dépense, dont on n'avait pas fait état dans la loi de finances, implique l'ouverture d'un chapitre nouveau.

L'intérêt de cette distinction c'est qu'il est nécessaire d'autoriser le gouvernement d'ouvrir lui-même les crédits extraordinaires en l'absence des Chambres, puisque autrement toute espèce de ressource lui ferait défaut. Pour les crédits supplémentaires, la situation n'est pas tout à fait la même; l'administration disposait déjà de ressources constituées par le montant des crédits que la loi de finances avait mis à sa disposition; elle peut donc, dans certains cas, se suffire, sauf à faire des économies, avec les crédits dont elle dispose, en attendant le retour des Chambres.

Il y a donc lieu de faire, en matière de crédits supplémentaires, certaines distinctions, qui ne trouvent pas leur application en matière de crédits extraordinaires.

Quelles sont donc ces distinctions ? Quand on étudie les dépenses qui incombent aux services publics, on s'aperçoit qu'elles peuvent être réparties en deux catégories assez différentes. Il en est auxquelles on peut assigner d'une façon précise un certain maximum. Quelquefois, il arrivera que le maximum ainsi fixé soit insuffisant; dans ce cas l'administration attendra que les Chambres soient réunies

Intérêt de la distinction.

Distinction des crédits supplémentaires en allocations fixes et services votés.

pour demander un supplément de crédits. En tout cas, il s'agit d'une dépense pour laquelle les Chambres avaient ouvert des crédits avec l'intention que ces crédits ne fussent pas excédés, par exemple des crédits pour l'exécution de travaux publics, pour le traitement des fonctionnaires. Ce sont des dépenses que le Parlement a pu décider, en votant la loi de finances, de maintenir dans certaines limites : si ces limites paraissent trop étroites, il faudra que le gouvernement aille devant les Chambres, lorsqu'elles sont réunies, et leur explique les raisons pour lesquelles il leur demande de leur octroyer des crédits supplémentaires. Il y a d'autres dépenses, au contraire, pour lesquelles le chiffre des crédits ouverts par la loi de finances n'a guère d'autre valeur que celle d'une simple prévision, qui pourra se trouver démentie par les faits. Soit, par exemple, le crédit pour l'entretien des détenus. Le chiffre des crédits affectés à cette dépense implique que l'on suppose qu'elle ne dépassera pas tel montant; il ne peut pas signifier évidemment que le Parlement entend que cette somme ne soit pas dépassée, parce qu'il n'est pas, comme en matière de travaux publics, comme en matière de dépenses facultatives, libre de fixer le montant à sa guise. Dans l'exemple que l'on vient de prendre, il dépendra naturellement du nombre des détenus et du coût des subsistances. De même, s'il s'agit de crédits de la dette publique, il faudra bien assurer le service des emprunts contractés par l'Etat, même si les chiffres portés dans la loi de finances sont insuffisants. Il s'agit en somme de dépenses, qui sont imposées par les faits ou en raison de certaines obligations contractées par l'Etat, quel que soit leur montant, et qui présentent un caractère nécessaire; de telle façon qu'en ce qui les concerne, il conviendra de se montrer moins rigoureux et que l'on pourra donner au Gouvernement le droit de s'ouvrir lui-même les suppléments de crédits nécessaires, en l'absence des Chambres, par voie de décret.

Telle est la législation des crédits additionnels et l'absence des Chambres sous la monarchie de Juillet: crédits extraordinaires pouvant toujours être ouverts par voie de décrets, crédits supplémentaires comportant deux divisions, savoir : allocations fixes, qu'on appelle encore crédits limitatifs, auxquels le gouvernement ne pourra jamais ajouter de sa propre autorité des crédits additionnels et, d'autre part, services votés, que l'on appelle encore crédits évaluatifs, pour lesquels le gouvernement jouira de cette autorisation.

Avec le second Empire, nous revenons en arrière,

pour parcourir ensuite de nouveau le même chemin. Le Sénatus-consulte du 25 Décembre 1852, le même qui fait remonter le vote des dépenses du chapitre au ministère, autorise l'Empereur à s'ouvrir lui-même des crédits additionnels, sinon pour toutes les dépenses, du moins pour toutes les dépenses de quelque importance susceptibles de nécessiter des ressources supplémentaires en matière de travaux publics, ou d'entreprises d'utilité générale. L'Empereur pourra, en somme en l'absence du Corps Légitif, procéder à l'ouverture de crédits additionnels par voie de décret. D'ailleurs, à partir de 1861, c'est une faculté dont il n'usera plus guère, parce qu'elle est devenue pour ainsi dire sans intérêt, depuis que le gouvernement dispose du droit de procéder à des virements de crédits de section de ministère à section de ministère, et, plus tard, de chapitre à chapitre. Si les Chambres ne sont pas réunies pour voter des crédits additionnels, le gouvernement aura à sa disposition un procédé très simple; il complétera la dotation insuffisante de telle section de ministère d'abord, de tel chapitre ensuite, en prélevant sur la dotation d'une section voisine ou d'un chapitre voisin.

Avec la troisième République, on reprend presque exactement le système de la loi de 1834, en y ajoutant un léger correctif: on subdivise à leur tour les crédits extraordinaires en deux catégories, suivant qu'ils visent la création d'un service ou simplement l'extension d'un service existant.

Les crédits supplémentaires, dont la définition demeure la même que pour le législateur de 1834, comportent toujours deux divisions: en premier lieu, les crédits limitatifs, pour lesquels aucun crédit additionnel ne pourra être ouvert sans une autorisation préalable des Chambres, de telle sorte que si les Chambres ne sont pas en session le gouvernement devra attendre leur retour; en second lieu, les crédits évaluatifs ou services votés, dont le gouvernement pourra, en l'absence des Chambres, compléter par voie de décret l'insuffisance des crédits ouverts par la loi de budget. La distinction qui, pratiquement, a une importance capitale, entre les deux catégories de crédits, se fera d'une façon extrêmement simple; c'est la loi de finances de chaque année qui, dans un état législatif, auquel renvoie un article du titre consacré aux moyens de service et dispositions annuelles, fixe elle-même la nomenclature des services votés, déterminant ainsi les services pouvant seuls donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires par décret pendant la prorogation des Chambres (art. 5 de la loi du 14 Décembre 1879).

Si l'on cherche au hasard dans cette nomenclature, on trouve la plupart des crédits relatifs à la dette publique, dette perpétuelle, intérêts et annuités de toute nature, frais de justice, entretien des détenus; on relève, au titre du ministère de la guerre, les achats de grains et de blés pour les troupes françaises et indigènes; pour la marine, les réparations de bâtiments de la flotte; pour le Ministère de la Santé Publique, l'encouragement national aux familles nombreuses etc... Ce sont, d'une façon générale, des dépenses auxquelles on ne peut pas mettre fin, lorsqu'elles atteignent un certain chiffre, parce que leur nécessité résulte souvent de dispositions législatives, ou bien d'obligations contractuelles assumées par l'Etat, ou encore de nécessités pratiques qui empêchent qu'on puisse envisager la cessation de certains services commencés.

Quant aux crédits extraordinaire, la loi de 1879 prend une précaution supplémentaire. Ces crédits extraordinaire ne pourront plus, comme en 1864, être ouverts dans tous les cas par décret. Ceux d'entre eux qui répondent à la création d'un service nouveau, devront toujours être préalablement accordés par le Parlement. Il n'y a aucune difficulté pratique, en effet, à ce que le gouvernement continue d'administrer dans le cadre des services existants. Au contraire, il peut se présenter telle circonstance qui oblige un service des administrations publiques à prendre un développement particulier, ou encore à faire face à des besoins particuliers, qui n'avaient pas été prévus au budget; l'administration des Beaux Arts aura par exemple à supporter les dépenses des obsèques d'un grand personnage. Ce sont là des besoins, qui n'avaient pas pu être prévus lorsqu'on a fixé la dotation du service; ce sont là des besoins extraordinaire, donnant lieu à ouverture de crédits additionnels et ces crédits, à l'inverse de ceux qui visent la création d'un service, pourront être ouverts par décret.

La règle, comme on le voit, se résume d'une façon très simple : deux grandes divisions des crédits, crédits supplémentaires et crédits extraordinaire; et, à l'intérieur de chacune de ces deux grandes divisions, deux subdivisions, l'une comportant et l'autre ne comportant pas la faculté pour le gouvernement de procéder par voie de décret à l'ouverture des crédits : dans la division des crédits supplémentaires, services votés avec ouverture des crédits par décret, et crédits limitatifs ou allocations fixes, avec interdiction d'ouverture de crédit par décret; dans la division des crédits extraordinaire : crédits visant l'extension d'un

service déjà existant, avec possibilité de recourir au décret, crédits visant la création d'un service nouveau, avec nécessité d'attendre que les Chambres soient réunies.

Deux questions restent maintenant à préciser. Que doit-on entendre exactement par absence des Chambres ? Et, d'autre part, dans quelle forme les décrets devront-ils être pris ?

Par absence des Chambres il faut entendre la prorogation régulière, en dehors de la session. Sous le régime actuel, les Chambres sont réunies obligatoirement dans une session ordinaire, qui doit durer 5 mois et qui commence le 2ème mardi de Janvier; lorsque les cinq mois sont écoulés, mais pas avant, le gouvernement peut lire le décret de clôture. Les Chambres peuvent également se réunir, et se réunissent en fait, d'une manière habituelle, en session extraordinaire, sur la convocation du gouvernement dans le courant de l'automne, cette session extraordinaire ne comporte pas de durée fixe; le temps durant lequel les Chambres sont réunies est commandé, en fait, par la nécessité de voter la loi de finances, en principe, avant les premiers jours de l'année suivante. Si le budget était voté au commencement du mois de Décembre, le gouvernement serait libre de lire le décret de clôture et d'attendre la session ordinaire de l'année suivante pour convoquer le Parlement. Dire que les crédits peuvent être ouverts par décret, lorsque les Chambres sont absentes, signifie uniquement : au cas où elles sont en vacances après clôture de la session. En cours de session, le gouvernement ne pourra pas user de cette faculté, pas plus qu'il n'en pourra user - et c'est essentiellement dans ce but que la loi de 1879 a posé la règle - au cas d'ajournement à un mois de la Chambre des Députés par décret du Président de la République et au cas de dissolution de la Chambre par le Président de la République, sur avis conforme du Sénat.

Ces précautions ont été prises parce qu'après les événements du 16 Mai 1877 le gouvernement du maréchal de Mac Mahon avait pu se procurer les ressources qui lui ont permis de durer pendant quelques mois au moyen de l'ouverture de crédits additionnels, après la dissolution de la Chambre.

En quelle forme les décrets qui ouvrent des crédits doivent-ils être rendus ? A cet égard, le législateur a accumulé les précautions; il faut, non seulement qu'ils soient rendus en Conseil d'Etat, mais encore qu'ils soient délibérés en Conseil des Ministres; il faut enfin, et c'est l'application d'une règle que

Dans quelle forme les décrets portant ouverture de crédits devront être pris.

l'on a vu apparaître dès la Restauration, pour être reprise sous la Monarchie de Juillet, que les décrets soient soumis aux Chambres dans la quinzaine de leur plus prochaine session pour être convertis en loi, de telle façon que l'on ne s'écarte de la règle que pour y rentrer. Finalement, il y aura toujours, même dans ce cas, autorisation législative; la différence c'est que, lorsque les Chambres sont réunies, l'autorisation est préalable, et que lorsqu'elles sont en vacances, elle interviendra à titre de ratification.

Crédits qui peuvent être ouverts par décret, même pendant la réunion des Chambres.

La règle comporte cependant un petit nombre d'exceptions concernant des crédits qui ne présentent pas une grosse importance et dont le vote pourrait empêcher inopportunément l'ordre du jour des assemblées même lorsqu'elles sont réunies. Seront, par exception, susceptibles d'être ouverts, même pendant la réunion des Chambres, au moyen de décrets et sauf à être soumis à la ratification des Chambres dans la quinzaine ou dans le mois de leur plus prochaine réunion, les crédits qui concernent par exemple le chapitre des dégrèvements et non valeurs en matière de contributions directes : ce sont des crédits d'ordre, ayant pour objet de permettre la restitution de trop-perçus aux contribuables. Ces dépenses s'imposent et ne s'élèvent jamais à des sommes très considérables, alors que, d'autre part, il pourrait y avoir des inconvénients à faire attendre, jusqu'au vote des crédits nécessaires, un contribuable, qui vient demander le remboursement de ce qu'on lui a pris à tort. Il est plus simple de permettre au gouvernement d'agir tout de suite par voie de décret, sous réserve de ratification ultérieure. De même, quelques crédits peuvent être ouverts dans les mêmes conditions pour l'approvisionnement de certains établissements industriels de l'Etat, pour l'Imprimerie Nationale, la Monnaie, les manufactures d'allumettes. On ne parle plus des Manufactures de Tabacs, puisque le monopole des tabacs est géré par la Caisse autonome d'Amortissement, qui pose elle-même les règles de sa gestion. Autrefois, les crédits additionnels pour certaines dépenses des chemins de fer pouvaient être pareillement ouverts : mais cette règle avait disparu lorsque le budget des chemins de fer fut réorganisé en budget annexe en 1911.

L'EXECUTION DU BUDGET

L'exécution du budget met en jeu trois grands services : le service des recettes, le service des dépenses et le service de la Trésorerie.

Services qui participent à l'exécution du budget.

Le service des recettes aura pour fonction de faire rentrer dans les caisses publiques toutes les ressources qui viennent alimenter le budget, dont on a vu précédemment la liste : impôts, revenus, produit du domaine, produits divers, etc.....

Le service des dépenses appliquera les recettes à l'exécution des dépenses. Enfin le service de la Trésorerie aura pour fonction essentielle de veiller à ce que les caisses publiques soient toujours garnies des ressources nécessaires pour effectuer les paiements qui leur sont imputés, et cela, en se préoccupant de l'exacte distribution des fonds entre les différentes caisses. La fonction avait autrefois beaucoup d'importance, elle n'en a plus guère aujourd'hui, depuis le fonctionnement du Compte du Trésor à la Banque de France et l'institution du service des chèques postaux. La trésorerie veille également à compléter, le cas échéant, par des ressources provisoires d'emprunt, les ressources budgétaires, au cas où elles seraient insuffisantes pour faire face aux dépenses. On insistera surtout sur le service des dépenses, sauf si on en a le loisir, à dire quelques mots du service des recettes. Le service des recettes se rattache, en effet, moins directement à l'étude du droit budgétaire, car ces recettes étant constituées principalement par les impôts, ce sont les règles fiscales en matière de recouvrement, variables d'une administration fiscale à l'autre, qui s'appliquent; au contraire, on va voir fonctionner, dans l'exécution des dépenses, un système tout à fait particulier.

Avant de passer à l'étude de ce service, il importe de dire quelques mots de l'énorme machinerie du service des recettes, du service des dépenses et du service de la Trésorerie, que constitue le Ministère des Finances.

Le Ministère des finances est par essence le ministère de l'exécution du budget. Tous les services d'exécution, soit directement, soit indirectement, y

sont, en effet, concentrés : indirectement, parce que le ministre aura action, même sur les agents de recouvrement qui ne dépendent pas directement de lui, comme les agents des postes, télégraphes, téléphones, auxquels il donnera des instructions comptables par l'intermédiaire de la comptabilité publique et qui réuniront des fonds appelés, d'une façon ou d'une autre, à pénétrer dans les avoirs du Trésor public.

Quels sont, sans prétendre les énumérer tous, les principaux services du Ministère des Finances ? On signalera, sans y insister, le Cabinet du Ministre, l'Inspection générale des finances, la direction du personnel du matériel et de l'ordonnancement, le service du Contentieux et de l'agence judiciaire du Trésor, à qui incombe de faire rentrer toutes les créances litigieuses de l'Etat, la Caisse centrale du Trésor public, chargée du service de tous les paiements, centralisés à Paris, et qui constitue un énorme service, à côté duquel figurait autrefois le contrôle central du Trésor public, qui a été supprimé lors de la réforme de la Comptabilité publique par le décret-loi de Juin 1934. Signalons encore la direction de la dette inscrite, chargée du service de la dette qui fait l'objet d'inscriptions au Grand Livre, c'est-à-dire de la dette perpétuelle, des rentes amortissables sur l'Etat, de la dette viagère, des pensions de retraites et des cautionnements. La direction du contrôle des administrations financières et des dépenses engagées remplit, comme son nom l'indique, deux fonctions bien distinctes. Le contrôle des administrations financières a pour objet d'étudier, avant de les transmettre au Ministre, les dossiers qui viennent des différentes Régies : contributions directes, contributions indirectes, enregistrement, etc... A un moment donné, on avait songé à faire de ce service une sorte d'organe de centralisation des différentes organisations fiscales; son rôle se trouve, à l'heure actuelle, assez étroitement limité.

Enfin, viennent trois directions, qui présentent une importance capitale dans l'exécution du budget; la direction du budget et du contrôle financier, la direction de la Comptabilité publique, la direction du mouvement général des fonds. La direction du budget et du contrôle financier prépare la loi de finances, examine toutes les demandes de crédits additionnels de tous les ministères, étudie toutes les propositions comportant des conséquences financières et, d'autre part prépare les comptes généraux de l'administration des finances paraissant tous les ans, ainsi que les projets de règlement du budget. La direction du budget a

donc un rôle essentiel de préparation et de contrôle; son autorité est allé croissant, d'année en année, et, actuellement, on peut dire que le Ministre des finances, par l'intermédiaire de cette direction, exerce un véritable droit de veto sur toutes les propositions de dépenses de l'ensemble des administrations publiques.

Vient ensuite la direction de la Comptabilité publique, qui donne des instructions à tous les comptables publics, centralise les résultats de leurs comptabilités, et vérifie sommairement les comptes des comptables pour les mettre en état d'être soumis au jugement de la Cour des Comptes.

En troisième lieu, la direction du mouvement général des fonds, remplit deux rôles bien distincts : D'abord un rôle de Trésorerie, c'est elle qui résout toutes les questions de trésorerie, qui assure le contrôle des marchés financiers, qui s'occupe de la négociation des emprunts. Ensuite, un rôle de contrôle budgétaire, qui s'exerce par le moyen du visa des ordonnances.

Les régies financières.

Tels sont les services de ce qu'on appelle l'administration centrale. A côté de cette administration centrale, et dans les mêmes locaux, fonctionnent ce qu'on appelle les Régies financières, c'est-à-dire les grandes administrations fiscales, à la tête de chacune desquelles est placé un directeur général, assisté d'un directeur d'Administration. Ce sont la direction générale des contributions directes, la direction générale des contributions indirectes, la direction générale de l'enregistrement des domaines et du timbre, qui avait été, dans ces dernières années, assez malencontreusement fondue avec la direction des contributions directes; c'est la direction générale des douanes et, enfin, la direction générale des manufactures de l'Etat; celle-ci présente ce caractère particulier, de se borner à produire la matière imposable qui sera utilisée, réalisée, par les soins de la Caisse Autonome et au profit de cette caisse, en ce qui concerne les tabacs, par les soins de l'Administration des contributions indirectes et au profit de son budget, en ce qui concerne les allumettes. Ces administrations, d'ailleurs, en dehors de leur direction de Paris, qu'on appelle quelquefois l'administration centrale des contributions directes, de l'enregistrement etc... possèdent des services en province.

Notons enfin que certains services extérieurs sont également placés sous le contrôle du ministère, comme la Banque de France, l'Administration des monnaies, la

Le ministre des finances.

la comptabilité des chemins de fer etc.....

A certaines époques, il a fallu distinguer dans ce vaste département entre deux titulaires qui se sont appelés, tantôt le ministre des finances et le ministre du Trésor, tantôt le ministre des finances et le ministre du Budget. Sous la période révolutionnaire, c'est la crainte de voir le ministre des finances investi d'une autorité trop grande, qui avait conduit les assemblées à placer à côté de lui un comité, désigné d'abord sous le nom de comité de trésorerie, ensuite de commission des revenus publics, et chargé d'assurer toute la gestion des deniers de l'Etat, c'est-à-dire de diriger les services de trésorerie, les services d'ancaissement et de paiement; de telle sorte que le ministre des finances n'avait plus guère que les fonctions d'un directeur général des administrations fiscales.

Le premier Empire reprit la distinction, qui avait été amorcée par les assemblées révolutionnaires, en confiant la gestion des finances à deux titulaires : un ministre des finances et un ministre du trésor. Le ministre des finances, théoriquement, aurait dû, comme pendant la période révolutionnaire, être chargé de la direction de tous les services générateurs de recettes, l'autre ministre, était le ministre du Trésor, qui était chargé d'appliquer les recettes fournies par son collègue des finances aux dépenses publiques, et de procéder à toutes les opérations de trésorerie nécessaires. Cette division schématique des fonctions ne fut d'ailleurs pas exactement appliquée, parce que, pour des raisons d'ordre historique, les administrations fiscales furent scindées en deux groupes. Les anciennes régies financières, qui remontaient aux administrations fiscales de l'ancienne monarchie, telles la régie de l'enregistrement, celle des contributions indirectes, celle des douanes, furent placées dans les attributions du ministre des finances; par contre, le service des contributions directes, qui était de création toute récente, qui ne provenait pas de la survie d'une ancienne administration fiscale, fut confié au ministre du Trésor.

A la Restauration, la dualité prend fin et toutes les fonctions se trouvent réunies entre les mains d'un seul titulaire, qui prend le nom de Ministre des finances, qu'il devait conserver jusque de nos jours. A la fin de 1925, à la fin de 1929 et en ces derniers temps, on a vu de nouveau le Ministère des Finances, au sens large du mot, partagé à différentes reprises entre deux ministres, dont l'un portait le nom de ministre du budget et l'autre de ministre des

finances. En réalité, cette division ne correspondait à aucun souci rationnel de division du travail; elle a été la conséquence de la nécessité, dans certains cas, de procéder à des dosages politiques lors de la distribution des portefeuilles; ou bien encore, comme à la fin de 1925, au moment où l'on était en pleine crise de trésorerie, de permettre au ministre des Finances de se consacrer uniquement aux questions intéressant le Trésor public en le débarrassant des questions budgétaires pour lesquelles on lui donnait un collaborateur. Ce qui prouve d'ailleurs que cette division ne correspondait pas à des préoccupations théoriques, c'est qu'elle a été faite d'une façon extrêmement défectiveuse; on a découpé un peu au hasard les différents services : le ministre du budget s'est ainsi trouvé chargé, en principe, de la direction du budget, des directions du contrôle des administrations financières, des grandes régies, tandis que tous les autres services du ministère des finances étaient placés dans les attributions du ministre des finances proprement dit. Il en est résulté que deux services, qui sont en liaison étroite au point de vue budgétaire, la direction du budget et du contrôle financier d'une part, et la direction de la comptabilité publique, d'autre part, ont été divisées entre deux départements distincts, alors que leurs rapports sont tellement étroits qu'elles ne constituaient autrefois qu'une direction générale unique. Les résultats de cette dualité ont été peu satisfaisants et se sont traduits par des complications, des pertes de temps des transmissions inutiles, qui ont pris fin depuis que l'on est revenu au principe du ministre unique.

Le service des dépenses.

Nous arrivons maintenant au service des dépenses qui nous retiendra un certain temps, parce que nous aurons à prendre connaissance de règles essentielles en matière d'exécution du budget.

Juridiction compétente pour déclarer l'Etat débiteur.

Le service des dépenses suppose naturellement l'Etat débiteur, vis-à-vis de telle ou telle personne, qui peut invoquer une créance contre lui. Ici déjà nous trouvons une première question, qui consiste à savoir quelle est, en cas de litige, c'est-à-dire lorsque l'Etat conteste sa qualité de débiteur, la juridiction compétente pour connaître de la question et pour déclarer, le cas échéant, l'Etat effectivement tenu d'une certaine dette. Il n'y a pas de difficulté dans tous les cas où la question se trouve réglée par des textes particuliers, qui sont d'ailleurs assez nombreux. Par exemple, en matière d'indemnités de travaux publics, c'est le conseil de préfecture, qui sera compétent pour tous les cas où l'Etat discute le quan-

tum ou l'existence de la dette, dont il est tenu à ce titre. En ce qui concerne les postes, les douanes, d'autres textes attribuent compétence à l'autorité judiciaire et, en particulier, en matière de douanes, au juge de paix.

Où la difficulté se présente c'est en l'absence de textes particuliers s'appliquant à telle ou telle catégorie de dettes. Il faut se demander dans ce cas quel est le juge compétent, puisque les textes ne l'ont pas alors déterminé. En fait, pratiquement, on s'adressera presque toujours à la juridiction administrative de droit commun, c'est-à-dire au Conseil d'Etat statuant au Contentieux de pleine juridiction, s'agissant d'un débat qui porte sur le fond du droit.

Cette compétence de la juridiction administrative s'explique par certaines théories jurisprudentielles, qui ont d'ailleurs évolué dans le cours du temps. A l'origine, le conseil d'Etat attribuait compétence, en matière de dettes de l'Etat, à la juridiction administrative, en vertu de certains textes de la période révolutionnaire, d'une loi des 17 Juillet - 8 août 1790, et d'une autre loi du 26 Septembre 1793, qui avaient décidé que les créances sur l'Etat seraient réglées administrativement. La Cour de Cassation observait la même attitude que le haut tribunal administratif, mais en invoquant des motifs tout différents: elle ne s'appuyait pas sur les textes de la période révolutionnaire, mais sur le principe général de la séparation des pouvoirs, le pouvoir judiciaire ne pouvant connaître des actes de l'administration. Or une dette de l'Etat suppose nécessairement, à son origine, un acte d'administration ou un fait d'administration, et d'une manière plus générale, une intervention administrative, que le pouvoir judiciaire n'a pas qualité pour apprécier.

Cette jurisprudence devait être abandonnée dans la suite et, tout d'abord, on parvint assez rapidement à se mettre d'accord sur ce point que les lois de 1790 et de 1793 n'avaient pas le sens que la jurisprudence primitive du Conseil d'Etat leur avait attribué. "Les créances sur l'Etat seront réglées administrativement", cela pouvait s'entendre, en effet, et devait s'entendre d'une autre façon. Le texte signifiait que pour arriver à régler une dette de l'Etat, certaines formalités administratives seraient toujours indispensables; par exemple, comme on le verra plus loin, avant qu'une dette de l'Etat ne soit payée, il faut qu'elle fasse l'objet d'une liquidation, d'un ordonnancement. Ce sont là des formalités indispensables, au moyen desquelles, pour employer les termes mêmes de

lois révolutionnaires, les créances sur l'Etat sont réglées administrativement. Ces formalités s'imposent d'ailleurs quelle que soit l'autorité qui ait qualité pour décider si l'Etat est ou non débiteur. Mais la question reste entière de savoir quelle est cette autorité. Le seul point acquis c'est que l'autorité en question ne pourra pas, lorsqu'elle aura reconnu la dette de l'Etat, suppléer elle-même à l'absence de ces formalités, allouer une indemnité, en l'absence de cette liquidation, de cet ordonancement, pour lesquels elle ne pourra que renvoyer, après avoir déclaré que l'Etat est débiteur, à l'autorité administrative elle-même.

Si donc, on élimine les textes de 1790 et de 1793 sur lesquels s'appuyait la jurisprudence du Conseil d'Etat, on en est réduit au principe de la séparation des pouvoirs. On a tout d'abord admis qu'il y avait lieu de distinguer entre les actes d'autorité, et les actes de gestion. L'Etat seul pouvait accomplir les premiers, à raison de son caractère de puissance publique. C'est de ces actes là que le pouvoir judiciaire ne pouvait pas connaître, à peine d'empêtrer sur le domaine de l'administration. Il en allait différemment des actes de gestion que l'Etat accomplissait exactement dans les mêmes conditions qu'un particulier. Lorsque, par exemple, l'Etat faisait fabriquer du tabac ou des allumettes, tous les actes qui se rattachaient à cette entreprise étaient des actes de même nature, de même caractère, que ceux d'un industriel privé; ils n'intéressaient par conséquent pas l'administration de l'Etat proprement dite, considérée en tant que puissance publique. Devaient donc être de la compétence administrative, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, toutes les dettes de l'Etat résultant d'un acte de puissance publique; inversement, relevaient des tribunaux ordinaires, de la compétence judiciaire, les dettes de l'Etat dont la cause résidait dans un acte de gestion.

La difficulté, à vrai dire, sur laquelle devait finalement échouer cette théorie, qui a eu son heure de célébrité, c'était la distinction, dans des cas concrets, de l'acte d'autorité et de l'acte de gestion. Il y avait des cas où la distinction était facile, d'autres où elle était extrêmement malaisée. Pratiquement, la jurisprudence en était arrivée, à raison de cette incertitude, et aussi, dans le désir de faire bénéficier l'Etat d'une juridiction plus expéditive, à considérer comme constituant des actes d'autorité, comme entraînant par conséquent compétence de la juridiction administrative, la plupart des actes qui ren-

daient l'Etat débiteur. Cette tendance de la jurisprudence a fini par réagir sur la doctrine, qui a abandonné la distinction des actes d'autorité et de gestion, aujourd'hui à peu près unanimement délaissée, pour y substituer la distinction entre les actes qui intéressent les services publics et les actes relatifs au domaine privé. Quand il s'agit de son domaine privé, l'Etat n'est qu'un propriétaire comme un autre. Il a recueilli une succession en deshérence, il est obligé de faire des réparations qui s'imposent d'urgence à un immeuble, faisant partie de cet héritage: il agit comme pourrait le faire n'importe quel successeur; son caractère de puissance publique ne se manifeste à aucun degré en pareil cas, et il sera justiciable, si l'on invoque contre lui une créance qu'il ne veut pas reconnaître, des tribunaux ordinaires, des tribunaux civils. Quant aux actes qui ont trait aux services publics, l'Etat y apparaît nécessairement avec un caractère propre, puisqu'il représente l'intérêt général et que le but dans lequel il agit est par suite différent de celui d'un simple particulier. Par exemple, lorsque l'Etat approvisionne ses manufactures d'allumettes ou ses poudreries, il procède bien aux mêmes actes qu'un industriel privé, mais dans un esprit différent, qui est d'assurer le fonctionnement d'un service public. Dès lors, qu'il s'agit d'un acte ayant trait à un service public, et présentant dès lors un caractère administratif, on se trouve en face du principe de la séparation des pouvoirs, qui interdit aux tribunaux judiciaires d'en connaître.

Voici, très rapidement résumée, la théorie dite de l'Etat débiteur. Dans la plupart des cas, dans la presque généralité des cas - car ceux qui n'intéressent que le domaine privé de l'Etat sont assez rares - c'est le juge administratif de droit commun, c'est-à-dire le conseil d'Etat, qui sera compétent pour se prononcer sur la créance alléguée contre le Trésor. Quelle que soit d'ailleurs la façon dont sera constatée l'existence de la dette de l'Etat, spontanément ou judiciairement, cette dette, pour reprendre les termes des textes de la période révolutionnaire, devra être réglée administrativement.

Comment entendre ce principe ? Voyons en quelques mots quelles sont les opérations successives exigées par son application. Supposons une dépense de l'Etat depuis le moment où la dette prend naissance, jusqu'au moment où elle est éteinte par le paiement. Première opération, première phase : la dette prend naissance, c'est l'engagement de la dépense, engagement qui peut être volontaire, qui peut aussi être involontaire,

Opérations qui interviennent pour le règlement des dettes de l'Etat.

quand, par exemple, l'Etat est responsable d'un accident qu'il a provoqué. La dépense une fois engagée, dépense qui s'appliquera nécessairement à l'exécution d'un service, à l'indemnisation d'un dommage, c'est-à-dire au versement d'espèces à raison d'un certain acte ou d'un certain fait consommé, devra être acquittée; pour aboutir au paiement, trois opérations sont nécessaires : la liquidation par laquelle l'Etat arrêtera le montant de la somme, dont il est débiteur, l'ordonnancement par lequel le ministre délivrera au créancier un titre de paiement payable à une caisse publique déterminée, et enfin l'opération finale, le paiement. Ces opérations d'ailleurs, on peut les retrouver dans la gestion des particuliers. Supposons un particulier, ayant passé une commande à son tailleur, et qui se dispose à le payer. Il vérifiera d'abord la facture, verra si le prix qui lui est demandé est bien le prix convenu : il liquidera ainsi la dette. Ensuite, on peut admettre qu'il établira un chèque sur l'agence de crédit où il a ses fonds en dépôt, et qu'il remettra ce chèque à son fournisseur; il aura donc ordonné le montant de la dépense; enfin interviendra le paiement par les soins du caissier de l'agence de crédit où le chèque est payable.

Séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

Observons toutefois que si l'on s'agit d'un simple particulier, on peut supposer qu'après avoir lui-même vérifié la facture, il prendra l'argent dans sa poche ou dans son coffre pour le verser immédiatement; au contraire, quand il s'agit de dettes de l'Etat, il y aura toujours séparation complète entre l'opération qui consiste à établir le titre de paiement et l'opération qui consiste à verser les fonds; ces deux opérations seront effectuées nécessairement par deux personnes complètement différentes, appartenant à deux catégories de fonctionnaires essentiellement différentes, et cela en vertu de la règle fondamentale, qui est à la base de toute l'organisation de notre service des dépenses publiques, de la séparation des fonctions de l'ordonnateur et des fonctions du comptable. L'ordonnateur sera chargé de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement de la dépense; le comptable sera chargé exclusivement du paiement. Si l'on se reporte au décret du 31 Mai 1862, on voit que les administrateurs et ordonnateurs sont chargés de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et des produits - ceci c'est pour les recettes - ainsi que la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. Le texte du décret ne fait pas allusion à l'engagement de la dépense, qui n'en-

trait pas alors dans les préoccupations budgétaires. Il va de soi que ce sont également les administrateurs ou ordonnateurs qui engagent la dépense.

Des comptables responsables sont préposés, ajoute le texte de l'article 14, à la réalisation des recouvrements et produits. Le comptable seul, dit l'article 25, peut manier les deniers; enfin dans l'art. 17 on a la formule nette de la règle : les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable. Sur ce point d'ailleurs il importe de relever une inexactitude, au moins apparente, du décret; si l'on interprétait à la lettre les dispositions du texte que l'on vient de citer, on en conclurait qu'il devrait y avoir dualité d'agents, aussi bien en ce qui concerne le service des recettes, qu'en ce qui concerne le service des dépenses. En d'autres termes, dans le service des recettes, il devrait y avoir, d'une part, des administrateurs ou ordonnateurs, chargés de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits, chargés de vérifier les créances de l'Etat sur les particuliers, de confectionner les titres de recouvrement, et, d'autre part, des comptables, qui seraient chargés de recouvrer les droits, qui auraient été constatés par les premiers. Or, ce n'est que par exception que l'on trouve, dans notre organisation des services de recettes, cette dualité d'agents, cette séparation des fonctions d'administrateur et des fonctions de comptable. On l'observe dans le service des contributions directes: un service de l'assiette, qui est l'administration des contributions directes, vérifie en effet, de son côté, les éléments imposables, et établit les titres de recouvrement, c'est-à-dire les rôles, avertissement et titres quelconques qui sont adressés aux redevables pour les inviter à s'acquitter; d'autre part, à côté de cette administration de l'assiette, dont l'agent le plus connu est le contrôleur des contributions directes, un autre service, celui du recouvrement, est constitué par ce qu'on appelle les comptables directs du trésor, dont les agents, en contact direct avec les contribuables, sont les percepteurs des contributions directes, ayant au-dessus d'eux les receveurs particuliers des finances, et, au chef-lieu du département, le trésorier payeur général. Par conséquent, ici, division absolue; c'est le contrôleur des contributions directes, qui liquide les droits à la charge du contribuable, et c'est le percepteur, qui les encaisse.

Mais c'est là un cas exceptionnel. Dans toutes les autres régies, c'est la même catégorie d'agents qu'

constate les droits d'une part, et qui les encaisse d'autre part: Par exemple, c'est le receveur de l'enregistrement, auquel on apporte une déclaration de succession, qui, sur le vu de cette déclaration, liquide les droits à la charge des parties et procède immédiatement au recouvrement de ces droits. De même pour les contributions indirectes et les douanes. Ceci, d'ailleurs, n'est pas en contradiction avec le fait, que l'on constate dans certains centres plus ou moins importants, de l'existence de receveurs spécialisés dans les services de caisse, dans les services de recouvrement, tandis que d'autres agents sont spécialisés dans le service de la constatation et de la vérification; il s'agit en l'espèce, uniquement, d'une application du principe de la division du travail. Mais, qu'ils soient ou non spécialisés, les agents en question appartiennent au même cadre et sont interchangeables, tandis que jamais on ne pourra faire d'un comptable, dans le service des dépenses, un ordonnateur, ou inversement. En matière de dépenses, l'incompatibilité est absolue, le comptable ne pourra pas intervenir dans toutes les opérations préalables au paiement, pas plus que l'ordonnateur ne saurait se charger de la manipulation des deniers et de la réalisation matérielle des paiements, à peine d'encourir la responsabilité propre d'un compte, d'être déclaré comptable de fait et rendu justiciable de la Cour des Comptes.

Comment s'explique l'incompatibilité des fonctions de comptable et des fonctions d'ordonnateur.

Cette incompatibilité s'explique essentiellement par le souci de contrôle, qui a dominé dans l'organisation de notre système financier. Dès les débuts mêmes du Consulat et de l'Empire, la préoccupation essentielle c'est d'éviter non seulement les malversations, mais aussi toute possibilité de suspicion à cet égard; de là l'interdiction faite à celui qui a engagé la dépense, qui a négocié avec le créancier de l'Etat, qui a établi le titre de paiement, de procéder lui-même au versement des espèces. D'autre part, non seulement l'administrateur, n'ayant pas à sa disposition le maniement d'une caisse sera soustrait à toutes les tentations malsaines que le voisinage de cette caisse pourrait lui suggérer, mais, de plus, il pourra, de cette façon, se consacrer uniquement à son service administratif, qui suffit à absorber ses soins, de même qu'il est indispensable que le fonctionnaire, qui s'occupe d'effectuer des paiements, de manier des fonds, soit libéré de tout autre souci pour être sûr qu'il ne commet pas d'erreurs.

Cette séparation mettra donc les ordonnateurs, les administrateurs, à l'abri de soupçons désobligeants. Elle permettra, en second lieu, le contrôle des opéra-

tions budgétaires, et ceci encore est une idée tout-à-fait caractéristique de notre système financier; le comptable, avant d'effectuer le paiement, sera chargé de vérifier la régularité du titre de paiement, de vérifier l'ensemble des pièces justificatives de la dépense, et, s'il relève une irrégularité quelconque, il devra refuser le paiement, sauf dans certains cas déterminés à céder devant une injonction formelle que devra lui adresser l'ordonnateur; l'irrégularité commise par l'ordonnateur sera donc arrêtée par la vérification du comptable.

Enfin, à un autre point de vue encore, le contrôle de l'exécution des dépenses sera facilité. Telle était tout au moins la conception primitive, qui a été, dans la suite, un peu perdue de vue. Le contrôle de l'exécution des dépenses devait être, estimait-on, grandement facilité par le rapprochement susceptible d'être effectué entre les comptabilités tenues par ces deux catégories d'agents, qui restent distincts les uns des autres; on disposera, d'une part, des comptes d'administration des ordonnateurs, des comptes des ordonnances ou des mandats, d'une façon générale des titres de paiement émis au profit de tel ou tel créancier; puis, d'autre part, les comptes des comptables relateront les titres de paiements que ces comptables ont faits au profit de tel ou tel créancier; en rapprochant ces deux comptabilités, on les vérifiera l'une par l'autre. En réalité, cette conception a été un peu perdue de vue, en ce sens que si la comptabilité des comptables est bien organisée, et bien suivie, la comptabilité des ordonnateurs n'est établis qu'après coup, d'après les renseignements fournis par les comptables eux-mêmes, de sorte que la possibilité de contrôle disparaît.

**Les fonctions
des ordonnateurs**
**Engagement de la
dépense.**

Quelles sont, maintenant, les fonctions des ordonnateurs et les contrôles auxquels ils sont soumis? La première fonction consiste à engager la dépense, à accomplir l'acte en vertu duquel une dette va naître à la charge de l'Etat. Les engagements de dépenses peuvent être de nature aussi variée que les catégories de dépenses auxquelles ils s'appliquent. On sait que certaines dépenses se trouvent engagées involontairement : c'est le cas, déjà cité, d'un agent de l'Etat commettant une faute de service qui lèse un particulier; l'Etat est déclaré responsable ; voilà une dépense engagée malgré lui. Mais d'autres dépenses se trouvent engagées d'une manière permanente; ainsi, tant que les titres d'un emprunt ne sont pas encore amortis, l'Etat est contractuellement tenu d'en assurer le service; de même, aussi longtemps qu'

un fonctionnaire reste en fonctions son traitement lui est dû. Puis, il y a des dépenses qui supposent des actes d'engagement particuliers; ce sont par exemple, des commandes, des marchés de fournitures ou de travaux, des envois de fonctionnaires en mission, des passations de baux, etc.... C'est à l'Administrateur, à l'ordonnateur, qu'il appartient d'engager la dépense dans la limite des crédits, dont il dispose, sous sa propre responsabilité, et en n'ayant d'autre guide que l'intérêt public, que le bien de l'administration dont il a la responsabilité. L'engagement des dépenses ne soulève pas de questions particulières, si ce n'est pour le contrôle des dépenses engagées.

Formalités préliminaires au paiement.

Après l'engagement de la dépense et après-question sur laquelle on reviendra - que le service qu'elle concerne a été exécuté, intervening les deux formalités préliminaires au paiement : la liquidation et l'ordonnancement. Nous avons dit "après" car notre système de comptabilité publique exclut, en principe, tout paiement préalable ou au comptant.

La liquidation.

La liquidation est l'opération qui consiste à rendre une créance, non pas liquide, au sens où le langage juridique emploie généralement ce mot, mais en ce sens que la créance est dès lors claire et vivante - le mot liquide vient du latin "liquet", il est constant.

Le fonctionnaire qui sera chargé de procéder au nom du ministre à la liquidation devra vérifier d'abord si la créance alléguée contre l'Etat existe bien, si elle ne se trouve pas éteinte par une compensation, par une prescription ou une déchéance, et enfin quel en est exactement le montant.

En principe, c'est le créancier, qui devra faire valoir ses droits, en présentant une demande de liquidation appuyée des pièces justificatives prévues par les règlements : membres, certificats de réception, des travaux, décomptes, etc....

C'est sur le vu de ces pièces, sur l'examen de ce dossier, que le fonctionnaire liquidera la créance c'est-à-dire décidera que telle personne est bien créancière de telle somme envers l'Etat.

Pour certains paiements, la liquidation n'est pas nécessaire ou, plus exactement, elle se fait d'une manière automatique et spontanée, en dehors de l'intervention du créancier; par exemple, en ce qui concerne les traitements du personnel, la liquidation qui, avec le régime actuel, indemnités diverses et avec les variations successives de la législation, est assez compliquée, se fait sur le vu des états de traitement.

sans que le fonctionnaire ait à faire de démarches personnelles. De même, en ce qui concerne les services de la rente et de la dette viagère, il n'est pas besoin non plus de liquidation préalable; la liquidation ressort elle-même du fait de la présentation des coupons de rente aux guichets du Trésor pour toucher les arrérages, ou bien encore du fait de la présentation aux caisses publiques, par le bénéficiaire de la pension, de son carnet ou de son livret de pension.

La liquidation est une opération de caractère essentiellement administratif. En effet, non seulement celui qui l'effectue pour le compte du Ministre devra examiner si la créance alléguée contre l'Etat existe, et à quelle somme elle s'élève, mais encore il devra faire application d'un certain nombre de règles juridiques, par exemple des clauses pénales éventuellement stipulées, en cas de faute, dans l'exécution d'un marché de travaux publics, ou encore de contravention au cahier des charges; enfin il devra faire application, le cas échéant, de règles purement administratives, comme celle de la déchéance quadriennale - on disait autrefois déchéance quinquennale, avant la réforme de la comptabilité publique, effectuée par le décret du 25 Juin 1934 - si la créance se trouve éteinte du fait qu'elle remonte à plus de 4 ans.

La liquidation est ainsi une opération indispensable, qui ne peut jamais être supplée. C'est là le sens de ces règles administratives, posées par les lois de 1790 et de 1793, qui disaient que les créances sur l'Etat sont réglées administrativement. Si le ministre reconnaît spontanément la dette de l'Etat elle n'en devra pas moins faire l'objet d'une liquidation régulière, et il en sera de même si la dette, en cas de contestation avec l'intéressé, est reconnue par un tribunal : le créancier dont le titre a été judiciairement reconnu devra faire procéder à la liquidation et, ensuite, à l'ordonnancement de sa créance contre le Trésor. D'ailleurs, seul le Ministre, comme on le verra dans la suite, a le droit d'invoquer et de faire jouer la déchéance quadriennale, qui échappe totalement à la compétence des Tribunaux.

Puisque la liquidation apparaît comme une opération administrative, qui fixe d'une manière précise les droits du créancier de l'Etat, il est normal que des voies de recours soient ouvertes à la partie qui se prétend lésée par un refus de liquidation, basé sur le motif qu'elle n'est pas créancière, ou bien encore par une liquidation ne lui donnant pas satisfaction lorsque, par exemple, l'Etat arrête sa dette à un montant inférieur à la somme réclamée. Le

La liquidation
est une opéra-
tion indispensa-
ble.

Les voies de
recours contre
le refus de li-
quidation ou
une liquidation
insuffisante.

créancier pourra effectivement, dans le délai habituel, c'est-à-dire dans le délai de 2 mois à partir de la notification de l'acte qu'il prétend lui avoir fait grief, intenter un pourvoi devant le conseil d'Etat, statuant au Contentieux de pleine juridiction, puisque c'est le fond même de la décision administrative prise contre lui qu'il conteste.

Il a fallu prévoir le cas, assez fréquent autrefois, où l'administration ne répondrait pas à la demande de liquidation et garderait le silence, se refusant à dire qu'elle rejette entièrement ou partiellement la créance: Dans ce cas, en principe, tout recours devrait être interdit au contribuable, puisque aucun acte ne lui aurait été opposé qu'il puisse attaquer. Il a fallu, pour ce cas et pour un certain nombre d'autres cas semblables, dans lesquels l'administration gardait prudemment le silence, afin d'empêcher les parties d'avoir une base de recours, édicter, par une loi du 17 Juillet 1900, une règle en vertu de laquelle toutes les fois qu'un pourvoi doit être formé contre une décision administrative, si la décision n'est pas intervenue dans les 4 mois qui suivent la demande adressée à l'administration, ce silence prolongé pendant 4 mois sera considéré comme équivalant à un refus. Un créancier ou une personne, qui se prétend créancière de l'Etat, introduit une demande de liquidation, c'est-à-dire demande à être payé d'une certaine somme. L'administration ne répond pas à cette demande. Au bout de 4 mois, son silence équivaudra à un refus et, par conséquent, la partie pourra, dans le délai de recours habituel, c'est-à-dire dans les 2 mois qui suivent l'expiration de ce délai de 4 mois, se pourvoir contre le refus implicite qui lui a été opposé par le silence de l'Administration.

L'ordonnancement. La liquidation va conduire à l'ordonnancement, qui est, en matière de dépenses, l'opération essentielle, la dernière qui incombe à l'ordonnateur; c'est l'établissement et la délivrance d'un titre de paiement au créancier de l'Etat, pour qu'il aille se faire payer de la somme qui lui est due à la caisse publique indiquée par le titre. Au point de vue budgétaire, c'est l'imputation de la dépense sur le chapitre, c'est-à-dire sur le crédit qui doit y pourvoir, sur un chapitre déterminé de la loi du budget.

Pas de voies de recours contre le refus d'ordonnancement.

A l'inverse de la liquidation proprement dite, qui comporte des voies de recours, l'ordonnancement est un acte purement discrétionnaire du fisc; il veut dire qu'aucune autorité ne pourra forcer le Ministre à ordonner s'il s'y refuse. Un Tribunal pourra

décider que telle personne est créancière de l'Etat pour une somme déterminée, inviter cette personne à retourner près de l'administration pour qu'il soit fait droit à sa demande et que sa créance soit liquidée et ordonnancée; mais si le Ministre ne veut pas ordonner, toute voie de recours est fermée au créancier de l'Etat. Au contraire, si la créance existe, non pas contre l'Etat, mais contre les collectivités locales, départements, communes, établissements publics, le créancier lésé pourra s'adresser à l'autorité qui a la tutelle de ces collectivités ou de ces établissements, pour obtenir d'elle qu'elle fasse inscrire d'office un crédit au budget de cette collectivité, si le budget n'en comporte pas, ou encore pour être autorisé, lorsqu'il s'agit de biens domaniaux, à procéder à des voies d'exécution. Aucune de ces possibilités n'existe pour les créanciers de l'Etat, sauf celle qui est ouverte à tout le monde de s'adresser aux Chambres par voie de pétition. Et cela pour deux raisons : la première, c'est que l'on doit supposer que le ministre ne refusera pas l'ordonnancement sans une raison assez sérieuse; la seconde, c'est que, effectivement, dans certains cas, le ministre aura, pour refuser l'ordonnancement une raison non seulement sérieuse, mais essentiellement impérative, s'il n'a plus de crédits disponibles à son budget; dans ce cas, le ministre se heurte à cette règle, fondamentale en matière budgétaire, qu'on ne peut pas payer sans crédit; faute de crédit, il ne peut ordonner, et nul ne peut le forcer à ordonner.

Ce que l'on vient de dire ne s'applique d'ailleurs qu'à l'hypothèse d'un refus d'ordonnancement proprement dit. A cet égard des confusions sont assez fréquemment commises, car ce qui apparaît comme un refus d'ordonnancement n'est très souvent qu'un refus de liquidation. Le refus d'ordonnancement, c'est le fait pour un ministre de se refuser à délivrer un titre de paiement au créancier, de se refuser à faire effectuer le paiement au profit du créancier, sans d'ailleurs contester le montant de la somme réclamée ou l'existence de la dette; c'est le fait, de la part du ministre, de dire au créancier qu'il ne discute pas ses droits, qu'il les admet, mais qu'il ne paie pas.

La plupart du temps, le refus d'ordonnancement ou ce qui apparaît comme tel sera motivé par ce fait qu'aucune somme n'est due ou que la somme due est inférieure à la somme réclamée; dans ce cas, si l'on va au fond des choses, la contestation ne porte pas

sur le refus de délivrer un titre, mais sur le refus de reconnaître la dette de l'Etat, telle qu'elle est invoquée par le créancier à son profit; il s'agit d'un véritable refus de liquidation, et les voies de recours indiquées plus haut sont ouvertes.

L'ordonnateur c'est le ministre.

A la question de savoir qui est ordonnateur la réponse est très simple : l'ordonnateur c'est le ministre. Aucun paiement n'est en effet effectué pour le compte de l'Etat, au moins à titre budgétaire, qui n'implique à l'origine une ordonnance par le Ministre sur les crédits duquel la dépense doit être acquittée. En principe, le ministre seul signe les ordonnances ; au contraire, en ce qui concerne les liquidations et, à plus forte raison, les engagements de dépenses, le Ministre, qui ne peut accomplir seul et partout les actes de son administration, se fait suppléer par ses agents, par ses représentants.

Les ordonnances de paiement et les ordonnances de liquidation. Ordonnateurs principaux et ordonnateurs secondaires.

Cependant, si tout paiement suppose, à l'origine, un ordonnancement effectué par le ministre, il y a lieu de distinguer ce qu'on appelle les ordonnances de paiement et les ordonnances de liquidation ou, distinction qui correspond à la première, les ordonnateurs primaires et les ordonnateurs secondaires. Le Ministre est ordonnateur primaire ou principal. Il délivre, il établit des ordonnances, qui sont de deux sortes : ordonnances directes, ou ordonnances de paiement, au profit des parties créancières, au profit d'une personne ou de plusieurs personnes, il établit ainsi des ordonnances individuelles et également des ordonnances collectives qui prévoient le paiement alloué à une collectivité, aux héritiers X ou Y; ordonnances directes ou de paiement, comme leur nom l'indique, sont des titres de paiement. Toutefois, le Ministre ne peut pas assurer lui-même l'exécution des services de son ministère sur l'ensemble du territoire; il ne peut pas disposer lui-même des crédits que lui a ouverts la loi de finances pour l'ensemble des besoins du département ministériel, dont il a la responsabilité. Il est donc obligé de déléguer à certains hauts fonctionnaires, qui reçoivent la qualité d'ordonnateurs secondaires, la disposition d'une partie de ses crédits; les crédits mis ainsi à leur disposition sont les crédits délégués; le titre par lequel il habilite les ordonnateurs à en disposer constitue l'ordonnance de délégation.

Les ordonnateurs secondaires.

Sans prétendre donner la nomenclature complète de ces ordonnateurs secondaires, on peut dire que ce sont les directeurs généraux, les directeurs; pour le ministère de l'éducation nationale, ce sont les recteurs d'académie; pour le Ministère de l'Intérieur,

ce sont les préfets; pour le ministère des travaux publics, les ingénieurs des Ponts et Chaussées; pour le ministère de l'Agriculture, les Directeurs des Haras, etc... La nomenclature est très longue de tous les fonctionnaires qui remplissent le rôle d'ordonnateurs secondaires, c'est-à-dire qui, dans la limite des crédits mis à leur disposition, vont agir absolument de la même façon que le ministre avec les crédits dont il se réserve la disposition directe.

Ces ordonnateurs secondaires vont émettre à leur tour des titres de paiement, dans la limite des crédits délégués mis à leur disposition au profit des créanciers avec lesquels ils ont traité; c'est ainsi, par exemple, que l'ingénieur des Ponts et Chaussées du département pourra, dans la limite de ses crédits de délégation, payer les entrepreneurs avec lesquels il a passé des marchés, pour des travaux de voirie. De même, le recteur, dans la limite de ses crédits de délégation, ordonnera le traitement de telle ou telle catégorie du personnel de l'acé iémie, dans le ressort dans laquelle il opère.

La différence entre les titres de paiement ainsi délivrés et ceux que délivre le ministre, c'est que ces titres de paiement, au lieu de s'appeler des ordonnances, s'appellent des mandats de paiement. De là ces deux expressions, qui sont presque synonymes d'ordonnancement et de mandattement; c'est le ministre qui ordonne, c'est l'ordonnateur secondaire qui mandate.

Une autre différence purement pratique, c'est que le mandat établi par l'ordonnateur secondaire constituera le titre remis directement au créancier, que celui-ci présentera à la caisse publique pour se faire payer. C'est l'ordonnateur secondaire qui, après avoir transmis pour visa au comptable en les groupant sous un bordereau récapitulatif, les mandats qu'il a émis dans le cours de la journée, sera chargé, après que le comptable aura apposé sur ces mandats son "vu, bon à payer", de les transmettre directement aux ayants-droit. Au contraire, l'ordonnance de paiement ou de délégation n'est jamais remise en original à la partie créancière ou à l'ordonnateur secondaire au profit desquels elle est établie. La pièce est retenue par l'administration pour être produite ultérieurement, à l'appui des comptes des comptables, à la Cour des Comptes; les parties prenantes sont prévenues par une lettre d'avis contenant extrait de l'ordonnance, lettre d'avis que les parties présenteront et qui constituera entre leurs mains le titre sur le vu duquel elles seront payées.

Ordonnances
et mandats.

Le contrôle des ordonnances.

Dans l'accomplissement de leurs fonctions, les ordonnateurs ont besoin d'être soumis à un contrôle rigoureux pour éviter qu'ils ne puissent émettre des titres de paiement, des ordonnances, sans crédits ou au-delà du montant des crédits disponibles. Pendant longtemps, jusqu'à la fin du siècle dernier, on n'avait pas conçu en matière de contrôle des ordonnateurs d'autre contrôle que celui-là. Il semblait en effet que, s'il était efficace, toute infraction dût être impossible, puisque la seule infraction à redouter en l'espèce était un paiement sans crédit ou au-delà du crédit. Ce n'est que récemment que l'on s'est aperçu qu'à ce contrôle des ordonnancements, qui vise la délivrance des titres de paiement, l'émission régulière de titres de paiement, devait s'adoindre un contrôle portant, non sur le titre de paiement, mais sur l'engagement même de la dépense. Nous aurons donc à examiner dans l'ordre chronologique, sinon méthodique, le contrôle des ordonnancements et le contrôle des engagements de dépenses ou contrôle des dépenses engagées.

Le contrôle des ordonnancements.

On peut passer rapidement sur les prescriptions qui obligent chaque ministère à tenir une comptabilité centrale, dans laquelle il est tenu de suivre la situation de ses crédits, le montant des ordonnances émises, et, enfin, le montant des emplois faits par les ordonnateurs secondaires des crédits qui leur ont été délégués. Comme, d'autre part, les comptables doivent fournir le relevé des paiements qu'ils ont effectués, cette comptabilité permet de suivre entièrement le mouvement des services de dépenses, depuis l'ouverture du crédit qui doit les supporter jusqu'au moment où, après l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement, ou le mandatement, la dépense fera l'objet d'un paiement; de cette façon, on peut voir à tout moment quel est le montant des crédits qui ont déjà été absorbés par des paiements et, qui ont déjà été immobilisés, si l'on peut dire, par la délivrance de titres de paiement, par conséquent le montant des crédits dont on pourra encore disposer pour émettre de nouvelles ordonnances.

Ceci d'ailleurs suppose une vigilance particulière de la part de l'administration de chaque ministère, vigilance qui, à certains moments, est sujette à des défaillances et ne fournit pas de garanties absolues. Ces garanties absolues se trouvent dans le contrôle des ordonnancements, qui a été confié à la direction du mouvement général des fonds. Cette direction du mouvement général des fonds a deux sor-

La direction du mouvement général des fonds.

tes de fonctions essentiellement différentes, des fonctions qui se rapportent au service de la trésorerie et une fonction strictement budgétaire, qui est celle que l'on indique en ce moment; la direction du mouvement général des fonds examinera les ordonnances émises par tous les ministres, avant qu'il puisse y être donné suite, à un double point de vue : d'abord, au point de vue de la distribution mensuelle des fonds.

Contrôle au point de vue de la distribution mensuelle des fonds.

Le contrôle intéressant la distribution mensuelle des fonds se pratique toujours et ne présente aujourd'hui que très peu d'intérêt pratique.

Tous les ministres sont obligés, lorsqu'ils ont signé une ordonnance, de la faire parvenir pour visa à la direction du mouvement général des fonds; d'autre part, avant le 25 de chaque mois, chaque Ministre est obligé d'informer son collègue des finances du montant probable des paiements qu'il aura à faire dans le courant du mois suivant, pour permettre au Ministre des finances de mobiliser les sommes nécessaires.

A la suite de cette communication, le Ministre des Finances fait prendre un décret de distribution mensuelle des fonds, qui fixe le montant des fonds mis à la disposition de chaque ministre, pour le mois qui va s'ouvrir, à une certaine somme. La direction du mouvement général des fonds tient une comptabilité dans laquelle elle mentionne, d'une part, la distribution mensuelle des fonds, d'autre part, le montant des ordonnances qui lui ont déjà été soumises depuis le commencement du mois par chacun des ministres : ainsi, lorsqu'une nouvelle ordonnance lui est présentée, elle voit si le ministre intéressé reste encore en deçà de la somme prévue par le décret de distribution, ou bien s'il dépasse cette somme. Dans le premier cas, le visa en ce qui concerne la distribution mensuelle des fonds est donné; dans le second, le visa est refusé, et ce refus n'aura d'autre conséquence que d'obliger le ministre intéressé à reporter le paiement, l'ordonnancement, au mois suivant sur la nouvelle distribution mensuelle.

Pratiquement, ce contrôle n'a guère d'importance il en avait autrefois, lorsque se posait d'une manière concrète la question du mouvement des fonds, c'est-à-dire lorsque le ministre était obligé de prendre ses dispositions pour que la caisse du trésorier payeur général du Nord, par exemple, sur laquelle on prévoyait d'assez gros paiements, pût être alimentée de numéraire, qu'on aurait prélevé sur la caisse de tel autre trésorier et ainsi de suite. Aujourd'hui, du fait de l'existence du compte du Trésor à la Banque de France, du fait, également, de l'existence du système des chè-

ques postaux, ces questions du mouvement des fonds ont perdu toute espèce d'importance, de sorte que ce contrôle, cette obligation, de rester dans les limites de la distribution mensuelle des fonds, qui correspondait d'ailleurs très exactement à la règle établie par les établissements de crédits qu'un chèque dépassant telle somme ne pourra pas être payé avant tant de jours de préavis pour que l'on ait le temps de faire les fonds, n'a plus guère de raison d'être.

Au contraire, le contrôle concernant l'existence de crédits disponibles conserve toute sa valeur. Non seulement la direction du mouvement général des fonds doit examiner si l'ordonnance reste dans les limites de la distribution mensuelle fixée par le décret, mais si elle reste, aussi, dans les limites des crédits encore disponibles au chapitre sur lequel la dépense est imputée.

Pour cela, la direction tient la comptabilité de tous les crédits budgétaires, chapitre par chapitre, comprenant les crédits ouverts initialement par la loi de finances et, éventuellement, les crédits additionnels, qui sont venus augmenter la dotation du chapitre; elle tient, d'autre part, compte de toutes les ordonnances qui ont déjà été émises sur ce crédit. Soit un chapitre, auquel a été ouvert un crédit de 2 millions; on a déjà enregistré, à la direction du mouvement général des fonds, pour visa, 1.800.000 frs, de sorte qu'il ne reste plus que 200.000 frs de crédit; supposons que l'on ait imputé, sur le chapitre, des ordonnances, dont le total s'élève exactement à 2 millions; toute nouvelle ordonnance présentée serait en dépassement de crédit. Dans ce cas, la direction du mouvement général des fonds refusera son visa, renverra l'ordonnance sans visa au ministre qui l'a émise, et aucun visa ne pourra être donné tant que de nouveaux crédits n'auront pas été obtenus par le ministre. Dans le cas contraire la direction générale des fonds donnera son visa, le ministre intéressé sera avisé et il préviendra de son côté la partie prenante, tandis que la direction du mouvement général des fonds préviendra les comptables sur la caisse desquels les ordonnances sont assignées. De cette façon, les titulaires d'ordonnances, les créanciers de l'Etat, qui ont à se faire payer, les ordonnateurs secondaires, qui recevront la disposition d'un certain chiffre de crédits, sont prévenus par les soins du ministère intéressé, par l'envoi de l'extrait d'ordonnance qui les concerne; et, d'autre part, les comptables sont prévenus eux-mêmes, par les soins de la direction du mouvement général des fonds. Le tréso-

Le contrôle en
ce qui concerne
l'existence de
crédits dispo-
nibles.

rier payeur général du département du Calvados est prévenu que telle ordonnance est émise, payable sur sa caisse, au profit de tel ayant-droit, ou bien qu'une ordonnance d'un certain montant vient d'être émise au profit du recteur de l'Académie de Caen. Le comptable sait exactement dans quelles limites il aura à ouvrir sa caisse. Avec le contrôle des ordonnancements, il est matériellement impossible, sauf des négligences tout à fait inexplicables, que des ordonnances soient émises au-delà des crédits législatifs. Il semble donc que le contrôle de l'emploi des crédits budgétaires soit assuré d'une façon parfaite.

**Insuffisance
du contrôle des
ordonnancements
pour assurer le
contrôle de l'em-
ploi des cré-
dits.**

Après de longues années, on devait s'apercevoir qu'en réalité il n'en était rien. Ceci ne veut pas dire que le contrôle des ordonnancements ne répond pas à son but essentiel. Il permet de ne pas payer un créancier sans crédit, et ceci est déjà un résultat considérable. Mais supposons une dépense engagée sans crédit. Un crédit de telle somme avait été ouvert à tel chapitre pour certains travaux; les paiements effectués, les commandes passées ont épousé déjà la totalité du chapitre et on poursuit de nouvelles commandes pour lesquelles il n'y aura évidemment plus de crédits disponibles; une partie des crédits du chapitre a été absorbée par les paiement déjà faits et le reste des crédits du chapitre a été épousé par une première commande, que l'on suppose exécutée et qu'il va falloir payer; quand il faudra payer la seconde commande, que l'on a eu tort de passer, puisqu'on n'avait plus de ressources, il n'y aura plus de crédits; on ne rendra donc pas d'ordonnance, le contrôle des ordonnancements jouera; on ne paiera pas sans crédit. Seulement, si les travaux ont été faits, s'ils sont véritablement conformes à l'intérêt du service, si la commande a été régulièrement passée, pour le compte de l'administration, par un fonctionnaire compétent, il faudra bien la payer; et comme on ne peut pas la payer sans crédit, on s'adressera au Parlement, en disant que le crédit du chapitre n'étant pas suffisant pour payer, on lui demandera des crédits additionnels. Le Parlement pourra, d'une façon ou d'une autre, manifester son mécontentement, mais il aura la main forcée, il ne pourra pas ne pas ouvrir le crédit qui correspond à un service ou à un travail fourni, et qu'il faut rémunérer. Si donc on se contente du contrôle des paiements, on évitera que des dépenses soient payées sans crédit, mais on n'évitera pas que, si des dépenses ont été engagées au-delà des crédits disponibles,

on ne soit obligé de demander des crédits additionnels pour les acquitter; on n'empêchera pas que l'on enfreigne la règle selon laquelle l'administration aurait dû se tenir dans les limites des crédits impartis. Aussi, a-t-on créé un nouveau contrôle, le contrôle des dépenses engagées, destiné à surveiller l'application de cette règle que, non seulement une dépense ne peut être payée sans crédit, mais encore qu'une dépense ne peut pas être engagée sans crédit.

Le service du contrôle des dépenses engagées.

On verra quelle est l'organisation de ce contrôle; il suffit, pour le moment, d'indiquer que son existence, en tant que contrôle, est de date relativement récente. Au début, lorsque l'on s'est rendu compte de l'intérêt qu'il y avait à surveiller en vue d'une exécution régulière de la loi de budget, les engagements de dépenses, on avait envisagé d'établir, à l'intérieur de chaque ministère, un service de renseignements, destiné à éclairer le ministre intéressé. A défaut de cette documentation, le ministre savait, en effet, les titres de paiement qu'il avait délivrés, mais il ignorait quelle partie du crédit encore apparemment disponible allait être absorbée, à terme, par les engagements de dépenses auxquels il faudrait faire face. On avait donc pensé à organiser, dans chaque ministère, une comptabilité des engagements de dépenses, qui permettrait au ministre de savoir que, sur le crédit qui n'était pas encore appliqué à des paiements par le fait d'ordonnances, telle ou telle partie se trouvait indisponible, comme correspondant à des dépenses déjà engagées et il ne restait plus ainsi qu'une certaine marge pour tout nouvel engagement.

On s'est alors aperçu que cette conception était insuffisante, que si le ministre pouvait, en certains cas, se tromper de bonne foi, il pouvait aussi être porté, dans d'autres circonstances, à commettre volontairement des infractions; ce qu'il fallait donc instituer, ce n'était pas un service de renseignements, mais un service de contrôle, qui devait être placé sous la surveillance et l'autorité du ministre des finances.

Aussi, des dispositions nouvelles, à la suite de la loi du 26 Décembre 1890 et du décret du 14 Mars 1893, transforment le caractère du nouveau service; elles sont codifiées dans la loi du 10 août 1922, qui constitue le texte actuellement en vigueur.

D'après la loi du 10 août 1922, le contrôleur des dépenses engagées qui, dans chaque ministère, était un agent pris dans l'administration de ce ministère, était un agent pris dans l'administration de ce ministère, et par conséquent directement sous les ordres du ministre, est dorénavant un représentant du

ministre des finances; c'est ce dernier qui contresigne seul le décret qui le nomme et qui doit le choisir dans les cadres de l'administration des finances. Le ministre des finances est donc maintenant représenté, dans chaque ministère, par le contrôleur des dépenses engagées. Il exerce ainsi, sur tous les autres ministres, son contrôle, par l'intermédiaire de ce fonctionnaire qui dépend directement de lui.

Les fonctions du contrôleur des dépenses engagées.

Il tient la comptabilité des dépenses engagées.

On peut ramener à trois principales les fonctions du contrôleur des dépenses engagées : il tient la comptabilité des dépenses engagées, il exerce le contrôle des dépenses engagées, enfin il fournit au ministre, aux commissions des finances et au Parlement, un certain nombre de renseignements ou d'avise.

~~X~~ Tout d'abord, le contrôleur des dépenses engagées tient une comptabilité, dont l'ouverture a été prescrite par la loi du 12 août 1890, et le décret du 15 Juin 1893. Cette comptabilité, pour la tenue de laquelle le contrôleur se tient en communication constante avec les différents autres services du ministère près duquel il fonctionne, suit l'emploi des différents crédits ouverts pour chaque chapitre par la loi de finances primitive et par les lois de crédits additionnelles : d'une part, montant des crédits ouverts, d'autre part, au fur et à mesure des renseignements que lui transmettent les différents services, montant des différentes dépenses engagées. Certaines dépenses, ainsi qu'on a eu l'occasion de le dire, par exemple les dépenses de traitement du personnel, sont engagées à titre durable; elles seront inscrites, en raison de leur caractère permanent, comme dépenses engagées au premier jour de l'année financière; quant aux dépenses éventuelles, c'est-à-dire aux dépenses qui ne pourront être engagées que par un acte spécial suivant au cours de l'année financière, elles seront inscrites au fur et à mesure de la transmission des dossiers par les services et lorsque le contrôleur des dépenses engagées aura donné son visa à ces engagements de dépenses. Nous touchons ici à la seconde fonction qui, à vrai dire, est la fonction essentielle, la fonction principale du contrôleur des dépenses engagées, sa fonction de contrôle.

Il contrôle les dépenses engagées.

~~X~~ En effet, une dépense ne pourra être engagée et par conséquent inscrite dans la comptabilité des dépenses engagées que pour autant que le contrôleur aura estimé que sa régularité ne soulève pas d'objection, et aura donné son visa. Le service qui doit engager une dépense, qui prépare, par exemple, un marché de fournitures ou de travaux publics, doit soumettre au contrôleur la proposition d'engagement et celui-ci

examinera cette proposition à quatre points de vue, qui ont été nettement précisés par la loi.

Tout d'abord, il examinera si la proposition est conforme aux lois et règlements. Par exemple, c'est une règle posée par le législateur qu'aucune création d'emploi ne pourra avoir lieu sans être autorisée par une loi. Supposons que le contrôleur soit saisi d'une demande tendant à la nomination d'un fonctionnaire, tendant par conséquent à l'engagement de la dépense nécessaire pour assurer son traitement à un emploi, dont la création n'a pas été autorisée par la loi. Voilà un engagement de dépenses contraire à la loi et aux règlements : le contrôleur refusera son visa.

En second lieu, le contrôleur vérifiera si l'imputation de la dépense est exacte, c'est-à-dire si elle est bien faite sur l'exercice et sur le chapitre, qui doivent la supporter; c'est une vérification nécessaire pour éviter les fausses imputations de chapitres.

Enfin, la vérification portera sur deux points essentiels : d'abord sur celui de savoir s'il y a des crédits disponibles correspondant au montant de l'engagement. Si l'on veut passer une commande de fournitures de 500.000 frs, il faut qu'il y ait encore au chapitre qui doit la supporter un crédit disponible d'au moins 500.000 frs, c'est-à-dire des crédits qui n'aient pas encore été frappés d'indisponibilité par des engagements antérieurs. Enfin, partie de la tâche du contrôleur présentant de sérieuses difficultés techniques, il devra rechercher si la dépense a été bien évaluée, c'est-à-dire si elle a été envisagée dans sa totalité, si l'estimation de son montant répond bien aux devis ou aux prix couramment pratiqués. C'est une tâche délicate, puisqu'elle exigea, dans certains cas, du contrôleur des dépenses engagées, des connaissances techniques. S'agit-il, par exemple, de devis d'une construction ou d'une fabrication quelconque ? Il faut que le contrôleur vérifie si le prix des matériaux a été exactement décompté : tâche essentielle, en même temps, à l'efficacité du contrôle, car autrement les administrations pourraient surprendre la bonne foi du contrôleur, en lui soumettant des propositions d'engagement inférieures aux chiffres qu'elles atteindront en réalité.

Né manquons pas d'observer que les contrôleurs -parfois portés d'ailleurs à ne pas tenir compte de cette prescription - ne peuvent se prononcer que sur la régularité budgétaire et administrative de la dépense, mais qu'ils n'ont aucune appréciation à formuler sur son utilité. La responsabilité, en ce qui

concerne l'utilité de la dépense à engager, appartient uniquement aux ordonnateurs et aux administrateurs, qui n'ont pas à rendre compte au contrôleur de leurs raisons.

Si le résultat de l'examen effectué par le contrôleur est favorable, ce fonctionnaire apposera son visa sur la proposition d'engagement de la dépense. La dépense sera ensuite engagée par le service compétent et aussitôt après son engagement, inscrite par le contrôleur dans la comptabilité des dépenses engagées.

Plus intéressant est le cas où le contrôleur aura observé sur les points qui relèvent de sa compétence, une irrégularité quelconque; dans ce cas, il refusera son visa, avertira le service, qui a fait la proposition, et préviendra en même temps le ministre des Finances; la dépense ne pourra être alors engagée que sur avis conforme du ministre des finances. Si donc il y a conflit dans un ministère entre l'administration, qui veut engager une dépense, et le contrôleur auquel elle a soumis sa proposition, ce conflit ne peut être tranché que par le ministre des finances qui exerce ainsi, sinon en ce qui concerne la préparation du budget, tout au moins en ce qui concerne son exécution, une véritable suprématie sur ses collègues, puisque c'est lui qui est le juge en dernier ressort de la régularité de tous les engagements de dépenses.

Visa des ordonnances par le contrôleur des dépenses engagées.

Ce contrôle des engagements de dépenses a été doublé par la formalité du visa des ordonnances par le contrôleur des dépenses engagées. On a vu plus haut que les ordonnances, émises par un ministre, sont adressées par lui, au ministère des finances, à la Direction du mouvement général des fonds, qui donne le visa; mais, au préalable, elles ont dû, avant de quitter le ministère où elles ont été établies, être soumises au contrôleur des dépenses engagées de ce ministère, parce que c'est là une garantie de l'efficacité du contrôle des engagements. Supposons qu'une administration ait engagé une dépense, sans prévenir le contrôleur des dépenses engagées, sans lui demander son visa, sans la faire enregistrer dans sa comptabilité des dépenses engagées; il faudra bien payer cette dépense à un moment donné, délivrer un titre de paiement et, au moment où il faudra munir ce titre de paiement du visa du contrôleur, celui-ci s'apercevra facilement que l'acte d'engagement lui avait été dissimulé.

Il fournit au ministre des finances et aux membres des assemblées des

Telles sont les deux fonctions essentielles du contrôleur des dépenses engagées, auxquelles s'ajoutent les avis et les renseignements qu'il est tenu de donner au ministre des Finances ainsi qu'aux membres des assemblées. D'abord, le contrôleur des dépenses

renseignements et des avis.

engagées apprécie au point de vue budgétaire, tous les projets de loi, de décrets, d'arrêtés, de contrats ou de décisions, qui sont soumis pour contre-seing ou pour avis au ministre des finances, ainsi que toutes les demandes de crédits, soit primitifs, soit additionnels, du ministère auquel il est rattaché. En second lieu, il fournit tous les mois au ministre des finances, au ministre intéressé, et aux commissions des finances de la Chambre et du Sénat, les résultats de sa comptabilité, en indiquant les annulations de crédits, ou, au contraire, les demandes de crédits additionnels, que rend vraisemblables, dans le courant de l'année l'état des engagements de dépenses au moment où il l'établit. Le 31 Juillet de chaque année, le contrôleur des dépenses remet aux Chambres une situation des dépenses engagées au 31 Mars de l'année qui vient d'expirer. Il établit, encore, chaque année un rapport d'ensemble sur le budget du dernier exercice écoulé, rapport qui est communiqué au ministre des finances, aux commissions des finances des deux Chambres, et à la Cour des Comptes, dans lequel il consigne toutes les observations auxquelles a donné lieu de sa part l'exécution du budget dans le ministère près duquel il est accrédité. Enfin, tous les trois mois, des conférences ont lieu entre tous les contrôleurs des dépenses engagées, sous la présidence du Ministre des Finances, sous la vice-présidence et la présidence effective du Directeur du budget, pour procéder à un échange de vues, et résoudre, suivant une jurisprudence uniforme, les questions litigieuses qui peuvent s'élever lors de l'exécution du contrôle.

Après avoir, à l'origine, mis en doute d'une façon excessive les services que ce contrôle pouvait être appelé à rendre, on a fini, dans ces dernières années, par lui attribuer des vertus très supérieures à celles qu'il possède et qu'il peut posséder. Les services, que rend le contrôle des dépenses engagées sont indiscutables. Les contrôleurs sont des agents précieux qui, pour autant que la comptabilité des dépenses engagées est tenue dans chaque ministère, fournissent à chacun des ministres des renseignements faute desquels il était autrefois toujours exposé à dépasser, de la meilleure foi du monde, ses crédits; d'autre part, il est certain que le contrôle des dépenses engagées peut, dans une assez large mesure, faire obstacle aux infractions volontaires des administrateurs, qui chercheraient à aller au-delà des dotations que leur a ouvertes la loi de finances.

Cependant, il y a toujours, dans un contrôle, un

La question du contrôle des ordonnateurs secondaires.

certain nombre de fissures ou de points faibles, à peu près inévitables. Tout d'abord, à l'heure actuelle, et c'est la fissure principale, le contrôle fonctionne vis-à-vis des ordonnateurs principaux, c'est-à-dire pour les engagements de dépenses des administrations centrales; il ne fonctionne pas pour les crédits délégués; il n'existe pas, près des ordonnateurs secondaires, à la disposition desquels les ministres mettent une partie de leurs crédits budgétaires, des fonctionnaires qui remplissent un rôle analogue à celui des contrôleurs.

Ces ordonnateurs secondaires pourront être ainsi amenés à mandater et à engager des dépenses au-delà du montant des crédits qui leur ont délégués, de tel le façon qu'un dépassement est toujours possible de leur part.

On a donc estimé qu'il convenait de compléter l'institution du contrôle des dépenses engagées en l'étendant aux ordonnateurs secondaires. C'est effectivement ce qu'à fait la loi de finances du 16 AVRIL 1930, dans son article I33. On s'est alors imaginé que l'on disposeraient d'une barrière efficace contre toutes les infractions budgétaires. Seulement, s'il était très facile de dire que le contrôle des dépenses engagées serait étendu aux ordonnateurs secondaires, il était beaucoup plus difficile de réaliser la mesure; si bien que l'article I33 de la loi de 1930 renvoyait pour ce soin à un règlement d'administration publique, qui n'est pas encore intervenu. Le retard n'est pas imputable au mauvais vouloir des services, mais aux difficultés du problème. On ne peut pas créer en province encore de nouveaux fonctionnaires, auxquels on confierait ces fonctions de contrôle; d'où l'idée de chercher parmi les fonctionnaires existants, celui qui pourrait en être chargé. L'idée à laquelle on semble s'être actuellement arrêté, mais qui n'a pas encore pris corps, est de faire du trésorier payeur général le contrôleur des dépenses engagées dans son département. On peut faire valoir, puisqu'il est déjà appelé à vérifier, comme comptable, les pièces justificatives des paiements, à s'assurer de la régularité des titres de paiement, il est naturel qu'il soit également chargé de vérifier les engagements de dépenses des ordonnateurs et de donner ou de refuser son visa. Cependant on peut faire sur ce point une objection de principe, c'est que le comptable, dans l'espèce, s'immisce dans des fonctions d'administrateur, d'ordonnateur.

Quoi qu'il en soit, sans aller jusqu'au bout de cette voie, on s'y est engagé, dans une certaine

sure, par le décret du 25 Juin 1934, qui donne aux comptables des pouvoirs indirects de surveillance des engagements, et qui oblige les ordonnateurs secondaires à tenir une comptabilité régulière des dépenses qu'ils engagent.

À vrai dire, l'art. 8 du décret du 15 Juin 1923 avait déjà prescrit aux ordonnateurs secondaires de communiquer à l'administration centrale, dont ils dépendaient, la situation de leurs engagements; mais ce n'était là qu'une communication administrative, plus ou moins distante des faits auxquels elle se rapportait, et dont la régularité n'était assurée par aucune précaution. Le décret du 25 Juin 1934, dans son art. 2, décide que les ordonnateurs secondaires tiendront une comptabilité d'engagement des dépenses et qu'ils enverront tous les 10 jours, aux comptables payeurs, copie intégrale de la partie de cette comptabilité qui concerne les dépenses de matériel. L'article 3 prescrit que les mandats de paiement devront porter une mention de référence à la comptabilité d'engagement. Avant de viser le mandat, les comptables payeurs s'assureront que la dépense est comprise dans la comptabilité des dépenses, qui leur a été adressée; ils pourront suspendre le paiement dans le cas où cette condition ne sera pas remplie, sauf exercice du droit de réquisition de l'ordonnateur.

Lacunes de
cette organisa-
tion.

Voilà où l'on en est actuellement, pour les ordonnateurs secondaires, en matière de contrôle des dépenses engagées. Une solution satisfaisante du problème, on le voit, est encore très loin. Les mesures prises par le décret de 1934 entraînent simplement comme effet la nécessité, pour l'ordonnateur secondaire, de tenir régulièrement, et à jour, la comptabilité de ces dépenses engagées, sous la surveillance du comptable chargé du paiement. Si le mandat ne porte pas la référence à un article de cette comptabilité des engagements de dépenses, le comptable pourra refuser le paiement. L'ordonnateur secondaire devra donc suivre exactement la comptabilité de ses engagements. Mais, de contrôle proprement dit, il n'y en a pas. 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 n'est pas instituée, si l'article qui fait l'objet de l'émission d'un mandat figure dans la comptabilité des dépenses; il n'a pas à s'occuper si l'ordonnance est régulière, s'il reste des crédits délégués en quantité suffisante pour éviter le risque de dépassement.

Par conséquent, première lacune : le contrôle des

dépenses engagées n'est pas organisé, ou ne l'est qu'd'une façon très rudimentaire, pour les ordonnateurs secondaires.

Une seconde faiblesse du contrôle c'est que, pratiquement, il n'est pas assorti de sanctions : non que les textes n'en aient prévu de nombreuses et même de redoutables, mais il est très difficile, sinon impossible, de les appliquer.

Les textes qui sanctionnent, en principe, des irrégularités, sont multiples; plusieurs sont reproduits chaque année à la fin des lois de finances. Ce sont, par exemple, les dispositions des art. 5 et 6 de la loi du 10 août 1926, qui prévoient que les ministres et administrateurs sont personnellement et civillement responsables des engagements passés, malgré l'absence ou le refus de visa du contrôleur, ou bien encore en cas de paiement d'ordonnances dans les mêmes conditions irrégulières. C'est l'art. 9 de la même loi du 10 août 1926, qui interdit, à peine de forfaiture, à tous les ministres ou sous-secrétaires d'Etat, ou à 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 des lois.

Ces textes comminatoires, malheureusement n'ont pas prévu quelle serait l'autorité chargée d'appliquer la sanction et, faute de texte, on n'a jamais pu se mettre d'accord sur la juridiction qui serait compétente. Les juridictions civiles objectent que le principe de la séparation des autorités judiciaires administratives s'y opposent. Quant au Conseil d'Etat, il a été institué pour trancher des questions de droit administratif litigieuses, et non pas pour prononcer des sanctions; la Cour des Comptes a été instituée pour juger des comptes et non pour prononcer des condamnations contre des ordonnateurs. En désespoir de cause, on a fini, en invoquant la forfaiture dont les textes menacent les fonctionnaires délinquants, par dire que l'autorité compétente devrait être la haute Cour. Mais cette solution se condamne elle-même; car il est évident qu'on ne peut pas réunir le Sénat en Haute Cour pour juger un fonctionnaire, qui a dépassé de quelques milliers de francs et, peut-être, de bonne foi, les crédits dont la disposition lui avait été confiée par son ministre; et d'autre part, si cela était possible, comme l'infraction commise porte souvent sur un dépassement considérable, on ne voit pas non plus de moyen pratique de

la mettre à la charge d'un fonctionnaire, dont les ressources sont, en général, modiques. Si on menace quelqu'un d'une amende de mille francs, cette menace peut lui donner à réfléchir; mais si on lui dit que, dans certains cas, il peut être exposé à supporter un dommage de 10 ou 20 millions, c'est une crainte qui le laisse plus ou moins indifférent.

Les avances à régulariser.

Une dernière cause, enfin, affaiblit encore considérablement la portée du contrôle. On a déjà fait allusion à plusieurs reprises aux paiements d'avances à régulariser. Les avances à régulariser ce sont des sommes que, comme leur nom l'indique, on paye sans titre régulier, sans procédure régulière, en les inscrivant à un compte d'attente de trésorerie jusqu'au moment où la situation sera régularisée. Sans doute on pourrait dire que, normalement, de telles situations ne devraient pas être tolérées. Mais, en fait, il n'y a pas seulement des principes, mais aussi certaines nécessités pratiques. Voici, par exemple, à un moment donné, des fonctionnaires qui attendent leur traitement; on s'aperçoit que les crédits sont épuisés; le temps de demander des crédits additionnels aux Chambres peut entraîner, pour les fonctionnaires intéressés, un retard plus ou moins préjudiciable; sans doute, on a eu tort de ne pas prévoir à temps l'insuffisance du crédit, de ne pas prendre les mesures nécessaires; mais on se trouve en présence d'une situation de fait; on paiera tout de même, et on verra ensuite comment régulariser. Le tout est de ne pas abuser des circonstances, où l'on peut invoquer ces cas de force majeure, pour commettre ce qui est en réalité une infraction pure et simple.

Or, il est certain que les paiements à titre d'avances à régulariser ont pris, du fait de la guerre et des désordres particuliers qu'elle a entraînés, une ampleur considérable. Ces avances se font en vertu de titres de paiement qui ne sont pas des ordonnances; elles ne sont pas imputées sur un chapitre ou sur un crédit quelconque, puisqu'elles ne sont pas faites au titre budgétaire et que précisément c'est sur ce point que devra porter dans la suite la régularisation. Pour éviter les abus, le législateur par la loi du 30 Avril 1931 art. 43, a pris une mesure sur l'efficacité de laquelle il comptait; il a déclaré que serait nul et sans valeur obligatoire tout ordre prescrivant au comptable des paiements à titre des avances à régulariser, en dehors des cas prévus par une loi ou par des décrets publiés au Journal Officiel. Le résultat a été que, bien loin de couper cours à la pratique des paiements au titre

des avances à régulariser, on les a au contraire consacrés et, en quelque sorte, "officialisés". En effet, pour que la procédure soit maintenant régulière, aux termes de l'art. 43 de la Loi de 1923, il suffit simplement de prendre la précaution de faire passer, avant de payer la somme, un décret au Journal Officiel.

Les paiements au titre des avances à régulariser, qui se font d'une manière irrégulière, comme l'implique même la dénomination qu'on emploie, sont une fissure, et une fissure considérable, qui permet de s'évader des règles budgétaires. Tout ce qu'à pu faire le décret du 25 Juin 1934 a été de prendre certaines précautions en ce qui concerne la façon de procéder à la régularisation. La difficulté qui se présentait souvent était que, lorsque des sommes avaient été payées au cours d'une certaine année de cette façon, et que la régularisation intervenait plusieurs années après, on ne savait plus exactement à quel budget on devait alors les imputer. Le décret de 1934 décide que, dorénavant, tous les paiements effectués au titre des avances à régulariser devront être finalement imputés sur le budget de l'année, à laquelle s'applique le service pour lequel le paiement a été fait.

A certains moments, l'idée s'était fait jour dans l'administration d'associer, malgré eux, les créanciers de l'Etat à la régularité du contrôle, en déclarant non valables les engagements de dépenses, les promesses de payer, qui auraient été passées d'une manière irrégulière. De cette tendance il reste un vestige dans l'art. 6 de la loi de 1922; les ordonnances non revêtues du visa du contrôleur sont nulles et sans effet pour les comptables du Trésor. L'idée primitive avait été de faire rejeter tout paiement correspondant à une dépense engagée sans observer les mesures de contrôle fixées par la loi; mais on s'est aperçu à temps que, d'abord, il eût été inique de faire supporter par des particuliers les conséquences de fautes qui ne leur sont pas imputables, qui incombe à l'administration et que, d'autre part, l'eût t-on voulu, on ne l'aurait pas pu, étant donné les principes fondamentaux de notre droit. En effet, si, par exemple, un entrepreneur s'était vu refuser le paiement de ses travaux ou de ses fournitures, parce que l'engagement de la défense n'était pas valable, ou que le marché qui avait été passé avec lui n'était pas visé par le Contrôleur des dépenses engagées, il aurait toujours pu exciper de l'action de in rem verso ou de l'action de gestion d'affaires pour se faire payer dans la mesure de l'enrichissement qu'il aurait

procure à l'Etat. Aussi le texte s'est finalement borné à dire que l'ordonnance serait dépourvue d'efficacité, que le comptable du Trésor n'aurait pas à la payer, ce qui implique cette seule conséquence que l'intéressé, auquel a été délivré une ordonnance nulle, pour cause d'irrégularité, devra réclamer une autre ordonnance, établie conformément aux prescriptions légales, et ne subira simplement qu'un retard du paiement.

Un coup d'œil rapide sur les législations étrangères nous permettra de mieux apprécier le système français.

Le contrôle des engagements des dépenses et des ordonnancements en Angleterre.

Le contrôle des engagements et des ordonnancements en Angleterre est organisé de telle sorte, qu'aucune dépense ne peut être engagée sans l'assentiment du bureau de la trésorerie. Celle-ci est représentée, dans chaque département ministériel, par des fonctionnaires qu'on appelle les Accounting Officers, chargés de tenir la trésorerie au courant de toutes les opérations irrégulières qu'ils seraient à même de constater; ils doivent, de plus, veiller à ce qu'aucun engagement ne puisse être effectué en infraction des règles budgétaires. Ce contrôle est conçu d'une manière différente du contrôle français, mais, en somme, répond au même souci, qui est d'éviter les engagements sans crédits.

Le contrôleur auditeur général.

Pour ce qui est des ordonnancements, la méthode de contrôle est entièrement différente de la nôtre. Elle ne fait appel ni au contrôle des titres de paiement, ni au contrôle des ordonnancements, de la façon dont ils s'exercent en France. Ce contrôle est remplacé par le contrôle de sortie des fonds qui serviront à pourvoir aux paiements; il est assuré par un fonctionnaire inamovible, dont le traitement est imputé sur les crédits du fonds consolidé, et qui, par conséquent, possède une très grande indépendance: c'est le Contrôleur Auditeur général. Les bureaux de la trésorerie adressent à ce haut fonctionnaire des réquisitions pour lui demander l'autorisation de prélever une certaine somme par le débit du compte que la trésorerie anglaise possède à la Banque d'Angleterre. Le Contrôleur-Auditeur général, saisi de cette demande, examine si les fonds dont on sollicite la sortie sont destinés à faire face à des dépenses prévues parmi celles qui figurent au fonds consolidé, c'est-à-dire font partie de l'ensemble des dépenses autorisées une fois pour toutes et d'une manière permanente, ou si, dans le cas où il s'agit de dépenses annuellement votées, il y a des crédits correspondant à ces dépenses. Après cet examen, le Contrôleur-Auditeur général ac-

corde l'autorisation demandée, qui est une autorisation en bloc, par laquelle le fonctionnaire, qui centralise en Angleterre le service de tous les paiements le Paymaster général, est habilité à se faire verser par la Banque d'Angleterre une certaine somme prélevée sur le compte de la Trésorerie. La Trésorerie a donc à sa disposition une somme globale déterminée et c'est dans les limites de cette somme qu'elle va ensuite délivrer les titres de paiements individuels, absolument de la même façon que nos ordonnateurs secondaires émettent des mandats dans la limite des crédits qui leur ont été délégués. On pourrait, en somme, comparer dans une certaine mesure, quoique les analogies ne soient que très lointaines, ce système au système de la distribution mensuelle des fonds. La Trésorerie fait connaître au Contrôleur-Auditeur général les sommes dont elle aura besoin pour ses prochains paiements; le Contrôleur-Auditeur général vérifie si la somme réclamée répond à des dépenses régulières; la somme est alors mise à la disposition de la trésorerie, qui la fait prélever à la banque d'Angleterre et, ensuite, elle en dispose par la délivrance, par l'émission de mandats de paiement, au profit des créanciers du Trésor.

Ce qu'il y a d'intéressant à signaler, c'est que ce haut personnage, le Contrôleur-Auditeur général ne se borne pas à la fonction, que l'on vient d'indiquer, de suivre l'exécution du budget; il est en outre chargé d'en suivre les résultats, d'en apurer les comptes, et de soumettre un rapport à la commission de la Chambre des communes, la commission des comptes publics. Le Contrôleur-Auditeur général remplit donc, en outre de sa fonction de contrôle préalable, un contrôle à posteriori, après exécution du budget, qui correspond à la mission dont est investie en France la Cour des Comptes. On ne procède pas en Angleterre, à l'inverse de ce qui existe en France, comme dernière phase du contrôle de l'exécution du budget, au vote d'une loi de règlement; l'exécution du budget donne simplement lieu au rapport du Contrôleur-Auditeur général, et aux observations qu'a pu provoquer l'examen de la Chambre des Communes.

En Italie, un contrôle des dépenses engagées fonctionne sensiblement dans les mêmes conditions que le contrôle français; d'autre part, un contrôle préalable des ordonnancements est exercé par la Cour des Comptes. La Cour des Comptes d'Italie remplit pour le contrôle des ordonnancements, le rôle dévolu en France à la direction du mouvement général des fonds; elle vérifie s'il y a des crédits pour faire face à

Le contrôle en Italie.

la dépense à laquelle l'ordonnance s'applique; s'il y a dépassement de crédit, elle refuse son visa, ce refus étant prohibitif et ne pouvant pas être supplié. D'autre part, la Cour des Comptes, non seulement vise la dépense d'après sa régularité budgétaire, c'est-à-dire en recherchant si elle correspond ou non à l'existence de crédits disponibles; elle vise également tous les actes gouvernementaux susceptibles d'entraîner des dépenses, non plus au point de vue de leur régularité budgétaire, mais à celui de leur régularité constitutionnelle et administrative. Les nominations de fonctionnaires, les concessions de pensions etc..., doivent être enregistrées par la Cour des Comptes et visées par elle. Seulement, à la différence du refus de visa basé sur des motifs tenant à l'inexistence de crédits, le refus de visa invoquant une irrégularité constitutionnelle ou administrative, n'est qu'un refus de visa provisoire. Au cas, en effet, où le gouvernement ne veut pas en tenir compte, la Cour est obligée, malgré elle, de donner l'enregistrement. Elle vise avec réserve; c'est la formule même "visto con réserva". L'acte contesté est ensuite soumis au Parlement.

En Belgique, fonctionne également le visa préalable de la Cour des Comptes, sinon pour les dépenses fixes et permanentes, qui en sont exemptes, du moins pour les dépenses éventuelles et variables. Ce visa n'est que provisoire : la Cour enregistrera avec des réserves, si le Conseil des ministres, de qui doit alors émaner la décision, est décidé à passer outre. Quant aux engagements de dépenses, le contrôle s'exerce à peu près de la même façon qu'en France; il est à signaler que la législation budgétaire belge prévoit la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs, auxquels peuvent être, au cas d'infractions graves, infligées de véritables sanctions pénales des amendes pour lesquelles il est tenu compte, d'après un tarif fixé, du traitement du fonctionnaire mis en cause.

On a vu précédemment que le comptable, tout au moins pour le service des dépenses, est nécessairement distinct de l'ordonnateur. Les comptables constituent une catégorie spéciale de fonctionnaires publics, soumis à des obligations qui leur sont propres et investis, depuis 1865 tout au moins, à la fois du service du paiement et du service du recouvrement. Avant 1865, suivant une tradition qui remontait à l'Antien régime, coexistaient des comptables des dépenses et des comptables des recettes; un trésorier général, pour les recettes, et un payeur

général, pour les dépenses opéraient dans chaque département. C'est depuis qu'en 1865 a été opérée la fusion entre ces deux catégories de fonctionnaires, que le fonctionnaire à la tête du service comptable dans chaque département a pris le titre de trésorier payeur général. La seule exception que l'on puisse relever à cette règle consiste dans la coexistence, dans le département de la Seine, du receveur central de la Seine, qui encaisse les recettes, et du caissier payeur central, cantonné dans le service du paiement, et qui effectue l'ensemble des paiements assignés sur sa caisse. Le caissier payeur central ne paye pas seulement des dépenses intéressant spécialement les habitants du département de la Seine; il effectue une énorme quantité de paiements centralisés à Paris, aussi bien pour le compte des services ou des personnes domiciliés dans le département de la Seine, que pour le compte de personnes ou de services installés dans le département.

Comptables directs et comptables des régies.

On distingue les comptables directs du Trésor et les comptables des régies. Les comptables des régies sont ceux des différentes administrations directes : receveurs de l'enregistrement, receveurs des contributions indirectes, receveurs des douanes. Les fonctionnaires qu'on appelle les comptables du trésor sont le trésorier payeur général, au chef lieu du département; le receveur particulier des finances, au chef lieu d'arrondissement, et le percepteur, chargé d'une commune ou d'un groupe de communes. Par le fait d'une série d'économies, qui ont été réalisées depuis un certain temps et qui ont été encore poussées plus avant par les derniers décrets de compression budgétaire, un certain nombre de postes de receveur particulier, ou même de percepteur, ont été supprimés, de sorte qu'il n'y a plus aujourd'hui, contrairement au plan d'organisation ancien, de receveurs particuliers dans tous les arrondissements sans exception.

Comment le comptable va procéder au paiement des dépenses .
Comment il est prévenu du paiement à faire.

Voyons maintenant comment le comptable va procéder au paiement des dépenses, c'est-à-dire de quel façon les paiements seront effectués. Tout d'abord il faut que le comptable soit prévenu du paiement qu'il va avoir à faire. Il est prévenu de deux façons. En ce qui concerne les ordonnances assignées sa caisse, il est avisé par les soins de la direction du mouvement général des fonds; cette direction, après avoir visé les ordonnances, envoie tous les huit jours aux comptables, avec les feuilles d'autorisation de paiement, un extrait des ordonnances directes de paiement ou des ordonnances de délégation, qui sont assignées sur leurs caisses. Le trésorier payeur

général du département saura donc que des ordonnances de paiement s'élevant à une certaine somme ont été émises au profit d'un ayant-droit, et que, d'autre part, des ordonnances de délégation s'élevant à un chiffre déterminé ont été émises au profit du recteur de l'académie, du préfet, de l'ingénieur des ponts et chaussées du département, etc... Aux extraits des ordonnances de paiement seront jointes les pièces justificatives, sur lesquelles le comptable devra exercer son contrôle. En ce qui concerne, d'autre part, les mandats que les ordonnateurs secondaires délivreront sur la caisse des comptables dans la limite du montant des délégations faites à leur profit, le comptable est averti par l'envoi que les ordonnateurs secondaires lui font, chaque jour, des mandats qu'ils ont émis dans le cours de la journée et qu'ils récapitulent dans un bordereau joint à l'envoi.

Le comptable examine les mandats, les vérifie de la façon qui va être exposée. S'il n'a pas d'objections à formuler, il écrit sur le mandat "Vu, bon à payer" et il retourne le mandat à l'ordonnateur secondaire qui l'a établi, et qui le fait parvenir directement au créancier intéressé; il garde les pièces justificatives jointes et le bordereau récapitulatif.

Le comptable, en possession de la créance invoquée contre l'Etat et chargé d'assurer le paiement, va avoir à se préoccuper de deux choses; il va avoir d'abord à se préoccuper de faire un paiement valable, d'après les règles générales du droit, c'est-à-dire qu'il devra s'assurer de l'identité de la partie prenante de sa capacité à recevoir. Est-ce une femme mariée ? Il convient de savoir si elle est autorisée. Est-ce un mandataire qui se présente pour le titulaire ? Il faut vérifier s'il a une procuration en règle. Dans tous les cas, le comptable doit se préoccuper de savoir s'il n'a pas été fait opposition au paiement.

S'il s'agit, par exemple, de la caisse centrale du trésor public, il y a au guichet des agents de service pour vérifier les titres de paiement et y apposer le timbre : vu sans opposition.

Cette responsabilité n'a rien de particulier aux comptables publics; elle pèse sur tous les payeurs, indistinctement, qu'ils agissent pour le compte des services publics de l'Etat ou pour le compte d'organismes particuliers.

Elle disparaît d'ailleurs, lorsque le paiement est fait, comme il est permis en général, et même comme il est prescrit dans certains cas, au moyen de virements en banque. Dans ce cas, le comptable, après avoir vérifié la régularité du titre de paiement, y

La responsabilité de caissier du comptable.

inscrit simplement la mention : " bon à payer". Ce titre de paiement sera alors adressé à l'établissement par les soins duquel l'encaissement doit avoir lieu; la somme sera inscrite au crédit du compte du créancier de l'Etat par le début du compte du Trésor.

La responsabilité de payeur du comptable.

Mais, en dehors de cette responsabilité de caissier, le comptable public a une responsabilité particulière, que l'on peut appeler la responsabilité de payeur, et qui consiste à s'assurer que le paiement est budgétairement régulier. Le comptable doit donc voir, avant tout, s'il y a, suivant l'expression du règlement, dans sa caisse, disponibilité de crédit; cela veut dire que le comptable ne devra pas payer au-delà du montant des ordonnances de paiement ou de délégations assignées préalablement sur sa caisse. Pour les ordonnances directes, pas de difficulté, le contrôle s'établit en vérifiant le montant de l'ordonnance; il ne faudra évidemment pas payer une somme supérieure à celle qui aura été inscrite. Pour les ordonnances de délégation, ce mot " disponibilité de crédit" prend un sens particulier et beaucoup plus précis. Pour être sûr de ne pas payer au-delà du montant de l'ordonnance de délégation, pour être sûr qu'il y a encore des crédits disponibles dans sa caisse, le comptable doit tenir compte de tous les mandats qui ont déjà été émis dans les limites de l'ordonnance de délégation, et il devra vérifier si le mandat, qui vient s'ajouter à ceux qui ont déjà été émis, n'épuise pas ou ne dépasse pas le montant des sommes encore disponibles. Si le nouveau mandat émis en sus de ceux que le comptable avait déjà visés antérieurement excède le montant total de l'ordonnance de délégation, le comptable devra refuser le paiement.

En second lieu, le comptable devra, et ceci est une obligation toute récente, qui lui a été imposée par le décret du 25 Juin 1934, portant modification des règles de la comptabilité publique, vérifier si le mandat qui lui est soumis par l'ordonnateur secondaire se rapporte, comme permettra de le contrôler le numéro de référence qu'il doit porter, à une dépense qui figure dans la comptabilité des dépenses engagées, que l'ordonnateur secondaire a dû lui communiquer; et s'il s'agit d'un mandat portant sur une dépense dont l'engagement ne lui avait pas été soumis, il devra également fermer son guichet.

En troisième lieu, le comptable devra, d'une façon générale, s'assurer que les titres de paiement ont été émis d'une façon régulière à tous les points de vue; que la dépense est imputée sur le chapitre qui doit la supporter, sur l'exercice auquel elle se rattache; et, s'il s'agit d'une ordonnance, que l'ordonnance a été visée par le contrôleur des dépenses engagées.

La règle du "service fait".

Enfin le comptable doit s'assurer que la dépense correspond à ce que le règlement appelle "un service fait". La règle du service fait est une règle importante de notre comptabilité publique, que le décret du 31 mai 1862 dans son article 19 formule ainsi : "Aucun paiement ne peut être fait qu'au véritable créancier justifiant de ses droits et pour l'acquittement d'un service fait". Donc aucun paiement à crédit, aucun paiement, même au comptant, ne peut intervenir. Le paiement suppose que le service, auquel correspond la dépense, a déjà été effectué; il suppose qu'après l'exécution de ce service l'ordonnateur a procédé à ces deux opérations indispensables, la liquidation et l'ordonnancement. Il faudra plus ou moins longtemps après l'exécution du service, après l'exécution du travail, de la fourniture des matériaux, s'il s'agit d'un marché de fournitures, pour que le créancier puisse obtenir son paiement des mains du comptable.

Comment le comptable vérifie l'exécution du service.

Le comptable vérifiera l'exécution du service d'une façon très simple, toute mécanique, en s'assurant qu'au dossier de la créance sont jointes toutes les pièces justificatives dont la liste est établie par des règlements particuliers de chaque ministère, et que chacune de ces pièces justificatives est régulière, qu'elle porte les signatures dont elle doit être revêtue, les mentions indispensables, etc.... Opérations, répétons-le, toute mécanique; il s'agit simplement de voir si la nomenclature des pièces à produire a été observée et si ces pièces sont présentées dans les formes prévues par les règlements. S'il y a des irrégularités ou des omissions, à cet égard, dans les pièces justificatives, le comptable devra s'abstenir de payer. Par conséquent, sauf pour les menues dépenses inférieures à 50 frs, il faudra que

le créancier de l'Etat établisse un mémoire sur papier timbré et produise les pièces justificatives nécessaires, certificats de réception des travaux, décomptes, métrages, etc....

Cas où cette vérification ne peut être pratiquée.

Il va de soi que cette règle, qui a été prise en vue d'assurer la régularité de tout paiement, d'éviter tout paiement auquel ne correspondrait pas un service effectivement fourni à l'Etat, est inapplicable dans un assez grand nombre de cas. Son observation exige des formalités assez longues et compliquées, qui, évidemment, ne peuvent pas être remplies dans certaines circonstances, quand il faut procéder d'urgence ou bien encore quand il s'agit de dépenses courantes de peu d'importance. Il y a, également, des cas où il est indispensable de suivre les usages. Lorsque, par exemple, l'économie d'un hospice ou d'un établissement de bienfaisance va faire des provisions au marché, il ne peut pas employer ce système. De même, lorsque le service des haras va acheter des chevaux de remonte à la campagne, il faut qu'il puisse payer comptant. Cette nécessité devient d'autant plus pressante que les services de l'Etat participant du caractère industriel ou commercial se multiplient. Supposez, dans les finances locales, qui sont soumises aux mêmes règles de comptabilité publique, la gestion d'une laiterie ou d'une épicerie municipale : il va de soi que le système régulier que l'on vient d'indiquer ne peut être conçu un seul instant ; on ne voit pas le gérant d'une laiterie obliger tous les cultivateurs, qui viennent, le matin, livrer des bidons de lait, à fournir des mémoires, à attendre le mandat, et à toucher ensuite à la caisse du receveur municipal.

Les régisseurs d'avances.

On a tourné la difficulté par le système des régies de dépenses ou encore des dépenses par économie. Ce système consiste à faire ordonner par l'ordonnateur compétent au profit de certains fonctionnaires ou de certains agents, que l'on appellera des régisseurs d'avances, des avances s'élevant à une somme déterminée et dans la limite desquelles ils pourront procéder à des paiements immédiats sans suivre les règles habituelles. Par exemple, le secrétaire de la Faculté de droit est régisseur par économie ; des avances lui sont consenties pour un mois, qui ne peuvent d'ailleurs dépasser un certain montant, fixé, en principe, à l'heure actuelle, à 80.000 frs. D'autre part, elles sont renouvelables, le régisseur devant justifier par des factures, des reçus, des pièces de dépenses, de l'emploi des fonds mis à sa disposition. Ces diverses pièces seront transmises à l'ordonnateur, qui

les visera, et retransmises ensuite par l'ordonnateur, au comptable, sur la caisse de qui avait été imputée l'avance : le comptable se servira de ces pièces justificatives pour détailler dans ses comptes l'emploi des fonds dont il avait simplement mentionné la sortie en bloc. Il y a donc ici justification d'emploi après utilisation des sommes, contrairement à la règle générale. D'autre part, il va de soi, et c'est là l'inconvénient du système, que si le comptable prouve qu'il a fait les diligences nécessaires pour obtenir les justifications voulues et qu'il n'a pu obtenir satisfaction, il sera naturellement dégagé de toute responsabilité. C'est là l'inconvénient du système, parce que si le comptable, dans notre organisation financière, est tenu pécuniairement, il n'en est pas de même des autres fonctionnaires, qui ne rentrent pas dans cette catégorie.

Le système des dépenses sur revues.

Une modalité voisine de ce système fonctionne en matière d'administration militaire. Il va de soi que pour le paiement de la solde par exemple, on ne va pas établir des titres de paiement individuels au profit des soldats de l'armée française, attendre la justification du service fait, procéder à la vérification des feuilles de journées, pour émettre les mandats ou ordonnances du total des sommes dues, au profit du conseil d'administration du corps de troupe, qui sert d'intermédiaire entre les ayants droit et le trésor. Ce conseil fera ensuite emploi des fonds mis à sa disposition, en se chargeant de vérifier à son tour les titres des ayants droit. Il contrôlera les feuilles de journée, la situation des différentes parties prenantes. L'emploi de ces sommes est relevé par des vérifications périodiques appelées revues de liquidation, d'où le nom de dépenses sur revues donné à ce système. La différence principale entre ce système et celui des régies de dépenses, c'est que, pour les dépenses militaires, les justifications sont données par le conseil d'administration uniquement à l'ordonnateur et que le payeur, dont la responsabilité est complètement à couvert, n'a pas à en connaître. Il enregistre le montant des sommes qu'il a déboursées et n'a pas à se préoccuper d'en suivre et d'en justifier l'emploi; il n'a, ni à recevoir, ni à demander de justifications à cet effet. Seulement, en principe et par exception, en règle générale, les ordonnateurs militaires sont pécuniairement responsables.

Garanties de la responsabilité des comptables.

Ayant étudié les responsabilités des comptables, et leurs fonctions, il faut voir maintenant quelles sont les garanties de cette responsabilité. La première

conséquence de cette responsabilité est très simple : le comptable sera péquinairement responsable de tous les paiements irréguliers effectués par lui. S'il a effectué un paiement à tort, il remboursera le Trésor de ses deniers personnels. C'est une règle extrêmement sévère, extrêmement rigoureuse, dont on s'est attaché à assurer l'application, en prenant un certain nombre de garanties.

1° - Le comptable devra fournir un cautionnement, qui ne lui sera restitué que lorsqu'il aura terminé sa gestion et qu'il aura obtenu son *quitus de la Cour des comptes*.

2° - Les immeubles du comptable présents et à venir sont grevés d'une hypothèque légale, qui doit être inscrite par les soins de l'agent judiciaire du Trésor public.

3° - Tous les immeubles du comptable acquis par lui à titre onéreux au cours de sa fonction seront grevés d'un privilège au profit du Trésor. On peut, en effet, soupçonner que l'immeuble a été acquis pendant la durée de ses fonctions, grâce aux détournements qu'il aurait pu opérer dans sa caisse, et cette responsabilité du comptable ne prendra fin que lorsqu'un jugement, un arrêt définitif de la Cour des comptes, à la cessation des fonctions, prononcera la libération du comptable ou de ses héritiers, et le déclarera quitte envers le Trésor.

On a vu que le comptable a quelquefois pu constater des irrégularités quelconques dans le dossier de la créance qui lui est soumise pour le paiement ; il doit, au risque d'engager sa responsabilité péquinaire, refuser de payer. En principe, le paiement sera refusé par le comptable, toutes les fois que l'on se trouve en présence d'un dossier présentant une irrégularité quelconque. Il arrivera d'ailleurs que le comptable, trop soucieux de ne pas s'exposer à des sanctions, refusera indûment d'ouvrir sa caisse : et cependant, en dépit d'une procédure irrégulière, il y aura lieu de faire verser les fonds à la partie créancière. De là un ensemble de règles, qui confèrent à l'ordonnateur, dans certains cas, le droit d'adresser au comptable qui a refusé le paiement une réquisition pour lui enjoindre de passer outre et de payer néanmoins.

Aussi le décret du 31 mai 1862 a-t-il prévu ce qu'on appelle le droit de réquisition des ordonnateurs. Le comptable, qui refuse le paiement en avise, d'une part, le créancier, d'autre part, le Ministre des Finances et l'ordonnateur. Si l'ordonnateur ainsi prévenu estime qu'il y a lieu de ne pas s'arrêter aux

Le droit de
réquisition
des ordonna-
teurs.

objections formulées par le comptable, il délivre à celui-ci une réquisition écrite d'avoir à payer, réquisition qui sera annexée aux pièces justificatives, et qui aura pour effet de décharger le comptable de toute responsabilité, puisque c'est sur l'ordre et l'injonction de l'ordonnateur qu'il a effectué le paiement.

Cependant ce droit de réquisition ne s'exercera, contrairement à ce qu'on croit souvent, que d'une façon très exceptionnelle. Il y a des cas où le comptable devra déférer à l'injonction qui lui est parvenue; par exemple, s'il a refusé de payer, parce qu'il avait des soupçons sur l'authenticité des pièces, ou bien encore s'il a relevé dans ces pièces des erreurs matérielles, découvert l'absence de certaines signatures qui auraient dû y figurer, etc... Le comptable devra également déférer à la réquisition quand le mandat de l'ordonnateur secondaire ne porte pas référence à la comptabilité des dépenses engagées, que celui-ci, en vertu du décret du 25 juin 1934, portant réforme de la comptabilité publique, est maintenant obligé de tenir.

Cas dans les-
quels la réqui-
sition reste
sans effet.

Toutefois, le nombre des cas où la réquisition restera sans effet est beaucoup plus considérable. Le décret du 31 mai 1862, dans son article 95, porte en effet, que si des réquisitions visaient, soit à faire acquitter une dépense sans qu'il y ait disponibilité de crédits, c'est-à-dire sans que le comptable ait reçu, avec l'envoi de l'avis d'ordonnance de paiement, ou de délégation, qui lui a été adressé, l'autorisation de payer; soit, en second lieu, à obtenir le paiement sans justification du service fait; soit, en troisième lieu, à obtenir le paiement suspendu pour des motifs touchant à la validité de la quittance, le comptable devra, dans ces trois cas, se voir à donner suite à la réquisition et en référer au Ministre des Finances, lequel se concertera avec le Ministre du département auquel appartient la dépense.

A ces trois cas, non disponibilité de crédit, non justification du service fait, validité insuffisante de la décharge, il faut en ajouter deux autres : absence de visa, du contrôleur des dépenses engagées sur l'ordonnance de paiement ou de délégation, et existence d'une opposition régulière sur la créance. Dans tous ces cas, la réquisition n'aura pas pour effet d'enrafner le paiement, malgré l'opposition du comptable; elle aura simplement pour résultat d'obliger ce dernier à demander des instructions au ministre des Finances, qui se concertera avec celui de ses collègues qui se trouve intéressé par la créance.

COMPTES D'EXERCICE ET DE GESTION.

La date de clôture de l'exécution du budget.

A quel moment seront arrêtés les comptes qui relatent les opérations budgétaires afférent à une année financière donnée ? A quelle date sera arrêtée la comptabilité de l'année 1935 ou 1936 ? En d'autres termes, à quel point exact se fera le départ entre les opérations imputables à l'année 1935 et les opérations qui devront figurer à la comptabilité de l'année 1936 ?

Les deux systèmes de comptabilité.

Cette question comporte des solutions différentes suivant le système de comptabilité que l'on pratique ; système de l'exercice, qui est le système français, dont nous tenons d'ailleurs actuellement à nous départir ; système de la gestion, qui est celui de la plupart des pays étrangers.

Pour bien comprendre la différence entre ces deux systèmes, on peut prendre un exemple très simple. Soit un particulier quelconque, qui a acheté ou qui a vendu dans le courant de l'année 1935 un immeuble, dont le prix sera versé dans les premiers mois de l'année 1936. A la question de savoir à quelle comptabilité, celle de 1935 ou celle de 1936, appartient l'opération, on peut répondre de deux façons différentes : on peut dire que l'opération appartient à la comptabilité de 1936, puisque c'est en 1936 que sera effectué le paiement s'il s'agit d'un achat, ou que sera encaissé le prix, s'il s'agit d'une vente. Financièrement, c'est en 1936 que, du fait de ce mouvement de fonds, de cette entrée ou de cette sortie d'argent l'opération sera consommée. Mais on peut dire également que c'est à l'année 1935 que l'opération est imputable. C'est en effet, en 1935 que la dépense a été engagée ou que la créance a pris naissance ; par conséquent, les opérations de paiement ou d'encaissement, qui sont survenues en 1936, ne sont pas autre chose que l'apurement, que la liquidation d'une opération antérieure, qu'elle vient simplement clôturer.

La comptabilité par gestion.

- La comptabilité par gestion incorpore donc, dans les comptes d'une année déterminée, de l'année 1935 par exemple, tous les faits de paiement ou d'encaisse-

ment qui se sont produits depuis le premier jusqu'au dernier jour de cette année. C'est exactement la comptabilité de la cuisinière, qui écrit au jour le jour, sur son carnet, les achats qu'elle a faits avec l'argent que lui a fourni sa maîtresse. C'est aussi la comptabilité des comptables dans notre système français. Leur gestion est annuelle et comprend tous les événements de caisse depuis le premier jusqu'au dernier jour de l'année : c'est-à-dire avoir en caisse au premier jour, recettes et dépenses au fur et à mesure qu'elles ont lieu, enfin solde au dernier jour.

Les comptables tiennent un compte de gestion annuelle, dans lequel ils ont soin d'ailleurs de distinguer les opérations qui s'appliquent à l'année courante et les opérations qui se réfèrent à la période complémentaire de l'année écoulée. Lorsque plusieurs comptables se succèdent dans le même poste, au cours de l'année, chacun d'eux produit un compte de gestion particulier, que l'on appelle, pour le distinguer du compte de gestion annuelle, le compte de gestion personnelle; si par exemple deux percepteurs se succèdent dans une commune, chaque percepteur fournira son compte de gestion personnelle, comprenant la période pendant laquelle il a été en fonction dans la commune.

Avantage et inconvenient de la comptabilité par gestion.

Le compte de gestion a un avantage, qui apparaît immédiatement; c'est son extrême simplicité, puisqu'il se borne à enregistrer les entrées et les sorties de caisse. Il a par contre un inconvenient, qu'un exemple très simple fera saisir tout de suite : supposons un particulier, qui tient sa comptabilité par gestion, comme d'ailleurs le font tous les particuliers ayant une comptabilité. Il inscrit au jour le jour les sommes qu'il a encaissées et les dépenses qu'il a payées. Il arrive à la fin de l'année avec un excédent de recettes de 2.000 frs par exemple. Au point de vue purement comptable, sa caisse est accrue d'un certain boni; mais il est possible que ce boni masque une situation financière défavorable. S'il lui reste en effet à payer son propriétaire auquel il a négligé de verser un loyer de 4.000 frs, par exemple, l'excédent comptable de 2.000 frs, qui tenait simplement au fait qu'une opération, engagée au cours de l'année, n'était pas encore réglée, dissimule un appauvrissement véritable de 2.000 frs.

Le système de la comptabilité par exercice

De là, au point de vue de la sincérité des comptes, la supériorité du système de l'exercice, qui consiste à imputer à chaque année toutes les charges actives et passives, qui y ont pris naissance, sans se préoccuper, du moins en principe, de la date à laquelle les opérations engagées au cours de l'année se

trouveront apurées. Un individu a acheté une maison en 1935, ou il a vendu une maison en 1935; l'opération doit figurer à la comptabilité de l'année 1935, même si le paiement ne doit intervenir que dans la suite. De cette façon on saura d'une manière exacte les droits ou les charges de l'année en question, chose qu'il est impossible de constater d'une manière précise, si l'on tient compte uniquement des mouvements de fonds, sans se préoccuper des charges qui ont été contractées ou des dettes qui sont nées au cours de l'année et qui ne sont pas encore réglées.

L'exercice est donc l'ensemble des charges et des droits d'une année. Appartiennent à un exercice toutes les créances qui sont nées au cours de l'année financière et toutes les dettes ou charges, qui y ont également pris naissance. L'exercice comporte ainsi une comptabilité plus compliquée que la gestion imputant à une année toutes les dettes et toutes les créances qui tirent leur origine de cette année, il faudra en suivre l'apurement, même au delà du dernier jour de l'année. Reprenant l'exemple pris tout à l'heure, l'immeuble, qui a été vendu en 1935, n'a pas encore été payé au 31 décembre 1935. L'opération restera ouverte et les comptes ne pourront pas être clos avant le jour où le paiement sera intervenu.

Les deux périodes que comporte la comptabilité par exercice.

L'exercice comporte donc nécessairement deux périodes, à la différence de la gestion qui, elle, ne comporte que la période allant du premier au dernier jour de l'année, et au cours de laquelle on n'enregistre que des faits matériels de paiement ou d'encaissement. L'exercice comporte une première période, la période essentielle, qui est l'année financière, au cours de laquelle des dépenses ont été engagées, ou bien où des créances sont nées au profit de l'Etat et ensuite, une période, que l'on appelle la période complémentaire, au cours de laquelle seront apurées toutes les dépenses, qui restaient à payer, toutes les créances qui restaient à recouvrer au dernier jour de l'année financière. Revenant toujours au même exemple, car cette distinction de la gestion et de l'exercice est assez délicate et demande à être bien comprise, nous dirons qu'à l'année financière 1935 appartient l'opération d'achat ou de vente de l'immeuble, mais qu'il faudra ajouter à cette année financière une rallonge : la période complémentaire. C'est au cours de cette période complémentaire que l'immeuble sera payé, s'il s'agit d'un achat, ou au cours de laquelle on encaissera les fonds, s'il s'agit d'une vente.

Théoriquement, cette période complémentaire devra

Durée de la période complémentaire.

rester ouverte aussi longtemps qu'il subsiste des reliquats à payer ou à recouvrer remontant à l'année financière considérée. Pratiquement, cette période doit nécessairement trouver une limite naturelle dans le fait qu'au bout d'un certain temps les dettes qui n'ont pas été payées ou les créances qui n'ont pas été recouvrées sont atteintes par la prescription. La loi de janvier 1831 est venue précisément instituer ce que l'on appelait la déchéance quinquennale, en vertu de laquelle toutes les dettes de l'Etat, qui n'ont pas encore été acquittées, ou qui n'ont pas été éteintes par une prescription de plus courte durée, sont frappées de déchéance; depuis le décret du 25 mai 1934, la déchéance est maintenant quadriennale. Au terme de la quatrième année qui suit celle au cours de laquelle la dette de l'Etat a pris naissance, cette dette se trouve donc éteinte automatiquement aujourd'hui. De là une première limite, qui s'impose pour la durée de la période complémentaire.

Mais cette limite était encore trop étendue et il a fallu instituer, par ordonnance de 1862 sur la comptabilité publique, des dates artificielles de clôture, passé lesquelles les opérations, même remontant à l'année financière écoulée, cessent d'être comprises dans la comptabilité de l'exercice et sont rattachées artificiellement et, simplement pour qu'il soit possible de ne pas retarder la clôture des comptes, à la comptabilité d'un exercice ultérieur. On reviendra plus loin sur cette date de clôture qui, jusqu'à ces dernières temps, donnait à la période complémentaire une durée maxima de sept mois.

Voici en fait comment se présentent le système de l'exercice et le système de la gestion.

Depuis très longtemps des controverses très vives s'étaient engagées en France sur les mérites et les inconvénients respectifs de ces deux systèmes, d'autant que le système de la gestion pouvait se prévaloir de l'exemple des pays étrangers qui l'ont à peu près tous adopté.

Les avantages du système de l'exercice sont de plusieurs sortes; tout d'abord, la comptabilité par exercice fait apparaître d'une façon claire et exacte la situation financière véritable, tandis qu'au contraire, la comptabilité par gestion ne fait apparaître que la situation de caisse, ce qui n'est pas du tout la même chose; ainsi que l'on a pu s'en rendre compte par l'exemple précédemment choisi.

Un autre avantage, le plus considérable à notre sens, c'est que le système de l'exercice permettra, en rattachant à l'année qui devait supporter primiti-

Les avantages du système de l'exercice.

vement les dépenses tous les paiements de sommes restant encore dues, de s'assurer que les crédits prioritaires ne seront pas dépassés et que l'on ne profitera pas de l'imputation sur une année différente pour faire porter la dépense sur des crédits qui n'étaient pas destinés à y faire face. En d'autres termes, avec le système de l'exercice, du moment qu'une dépense engagée en 1935 devra être payée sur des crédits qui figuraient initialement au budget de 1935, on évite le danger de voir les paiements différés pour être imputés sur les crédits ouverts au titre d'une année ultérieure.

Inconvénients du système de l'exercice.

A ces avantages s'opposent par contre des inconvénients qui ne sont pas contestables. En premier lieu le système de l'exercice complique la tenue des comptes, puisque plusieurs comptabilités vont se trouver simultanément ouvertes. En effet, devront être ouvertes et suivies simultanément, en 1935, par exemple, la comptabilité de l'année financière 1935 et la comptabilité de l'exercice 1934, en ce qui concerne sa période complémentaire, qui comprend les premiers mois de l'année 1935. C'est pour cela que l'on oblige les comptables à diviser eux-mêmes leurs comptes de gestion en deux parties, d'une part opérations de l'année financière courante, et d'autre part opérations afférentes à la période complémentaire de l'exercice écoulé.

En second lieu, l'existence de cette période complémentaire oblige à attendre qu'elle soit expirée pour arrêter les comptes et pour les produire; d'où la nécessité d'attendre les sept mois ou les neuf mois, suivant la durée assignée à cette période, avant que les pouvoirs publics ne puissent être mis au courant de la situation financière de telle ou telle année.

Un troisième inconvénient, qui est d'ailleurs la conséquence du précédent, c'est que la complication des écritures facilitera certaines irrégularités. Une dépense quelconque a été engagée en 1934 et n'a pas été payée avant le 31 décembre 1934; il n'y avait d'ailleurs plus de crédit pour l'acquitter. Il sera possible de présenter cette opération comme effectuée après le 1er janvier de l'année 1935, pour l'imputer sur les crédits de 1935. En sens inverse, on pourra, en antidatant une opération, la faire payer sur le reliquat des crédits disponibles de l'année financière écoulée, de façon à soulager l'année courante d'une partie de ses charges.

Le système de la gestion a des avantages et des inconvénients directement opposés. Ses avantages sont

Avantages et inconvénients

du système de la gestion.

d'ordre pratique. Il permet d'arrêter très rapidement les comptes, de présenter, presque dès le dernier jour de l'année, la situation comptable. En effet, il suffit, passé cette date de constater l'avoir en caisse au premier jour, le montant des recettes effectuées depuis le premier jour jusqu'au dernier, de voir si le solde correspond avec ce qui doit se trouver en caisse, et enfin de comparer ce reste en caisse avec l'avoir au premier jour. Par contre, le système de la gestion ne permet pas de se rendre un compte exact de la situation financière et, lui aussi, il facilite les irrégularités. Il suffira, en effet, pour mettre une dépense à la charge de l'année suivante, d'en différer le paiement. Par exemple, une dépense a été engagée en 1934; si on la paye en 1934, elle sera imputée sur les crédits de 1934; si, retardant l'époque où on l'acquittera, on la paye seulement dans le courant de 1935, c'est sur les crédits de 1935 qu'elle sera imputée; et même, sans qu'il y ait intention frauduleuse de la part de ceux à qui incombe la gestion des finances, il suffira d'un hasard, entraînant quelques jours de retard ou d'avance dans un paiement pour modifier la situation respective de deux années qui se succèdent.

La controverse au sujet du système à suivre.

C'est pour ces raisons que, pendant longtemps, le système de l'exercice a conservé en France des partisans déterminés et qu'il n'a été modifié d'une façon assez sensible que dans ces derniers temps, puisque le décret du 25 mai 1934 vient de nous acheminer d'une façon assez nette vers le système de la gestion. Les partisans de la gestion faisaient valoir que l'on n'appréciait pas à sa juste valeur l'avantage essentiel de ce système, l'avantage de la célérité dans la production des comptes, et qu'on s'exagérait d'autre part ses inconvénients. Ce qui est en cause, ce sont les restes à payer ou à recouvrer au dernier jour de chaque année; c'est la question de savoir s'il faut les imputer à l'année qui effectue le paiement ou qui procède à l'encaissement, ou si, au contraire, il faut les rattacher à leur année d'origine. En fait, la plupart des opérations budgétaires sont réglées avant le dernier jour de l'année financière où elles ont pris naissance; le solde restant à payer au dernier jour est relativement peu considérable, si on le rapporte à l'ensemble des opérations effectuées au cours de l'année. D'autre part, il est à remarquer que ce chiffre des restes à payer n'est jamais relativement très considérable, et qu'il est, en moyenne, plus ou moins semblable d'une année à l'autre : de telle façon que le système de la gestion ne faussera



pas sensiblement l'aspect véritable des choses. Dans ce système l'année 1935 se trouvera évidemment supporter des dépenses, dont l'origine remonte à l'année précédente, dont elle devrait être déchargée; mais, en sens inverse, elle n'acquittera pas elle-même toutes les dépenses, qui ont été contractées au cours de sa durée, elle laissera aussi des reliquats à payer à l'année 1936, et ces restes seront d'un ordre de grandeur à peu près égal à ceux qu'elle aura acquittés pour le compte de l'année 1934. De sorte que ceci compensera cela.

D'ailleurs, disait-on, les pays étrangers ont adopté à peu près unanimement le système de la gestion; il y a un exemple, dont il y aurait lieu, semble-t-il, de s'inspirer.

A vrai dire, la question de l'opposition du système de l'exercice et du système de la gestion avait, au cours de ces dernières années, dégénéré, dans une certaine mesure, en querelle de mots, le premier tendant à se rapprocher de plus en plus du second; en sens inverse, dans tous les pays qui ont adopté le système de la gestion, des emprunts étaient faits à la méthode de la comptabilité par exercice : le système de l'exercice peut, en effet, se rapprocher du système de la gestion d'une façon très simple, en réduisant de plus en plus la durée de la période complémentaire. Plus on réduit cette durée, plus on rapproche la date de clôture du dernier jour de l'année financière, plus on tend à entrer dans le système de la gestion. En sens inverse, le système de comptabilité par gestion peut tendre à se rapprocher du système de comptabilité par exercice en évitant, et c'est ce qui a lieu dans la plupart des pays, d'effectuer une coupure trop brusque entre les opérations d'une année et celles d'une année suivante, et en ménageant une période de transition qui, sous une forme ou sous une autre, avec une réglementation ou une autre, tiendra lieu de ce qu'est la période complémentaire dans le système de l'exercice.

Rapprochement des deux sys- tèmes.

Le système de la gestion à l'étranger.

Prenons le cas de l'Angleterre, que l'on cite comme le pays qui fait le plus heureux usage du système de la gestion. Les comptes y sont bien arrêtés, en effet, le dernier jour de l'année financière, et presque immédiatement produits au Parlement; seulement, avant que les comptes ne soient arrêtés, le Payeur général obtient de prélever sur le compte du Trésor, à la Banque d'Angleterre, une certaine somme, au moyen de laquelle, pendant trois mois pour les services civils, et pendant six mois pour les services de la guerre et de la marine, il va payer les dépenses

déjà ordonnancées, mais non encore acquittées avant le premier avril, date du début de l'année financière en Angleterre. Par conséquent, après la clôture de l'année financière, des dépenses qui y ont pris naissance seront encore payées à sa charge au moyen des crédits remis au Payeur général, afin de procéder à l'apurement des restes à payer.

En Italie, la comptabilité par gestion fait de très larges emprunts au système de l'exercice. L'année financière va du 1er juillet au 30 juin : mais, dans le cours du mois de juillet, entre le 1er et le 31 juillet, des paiements peuvent encore être effectués au compte de l'année financière qui vient d'expirer. C'est, en somme, une comptabilité par gestion, qui équivaut exactement à une comptabilité par exercice, comportant une période complémentaire d'un mois seulement. Mais il y a plus : l'Italie a cherché à établir un contrôle de l'emploi régulier des crédits, contrôle que nous avons institué par le système de paiements d'exercices clos, en suivant, dans une comptabilité à part, tous les reliquats à recouvrer ou à payer, qui apparaissent à la clôture d'une année financière. Ainsi, à partir du 31 juillet, terme jusqu'auquel on peut encore effectuer des paiements au titre de l'année financière qui a pris fin le 1er juillet, les restes à payer ou à recouvrer, qui apparaissent encore au compte de cette année, cessent de figurer dans sa comptabilité ; ils sont incorporés à la comptabilité de l'année suivante, mais ils sont suivis dans un compte à part, distinct de celui qui s'applique aux opérations de l'année. En somme, on tient deux comptabilités parallèles : la comptabilité des opérations de l'année et la comptabilité de ce qu'on appelle les reliquats, les résidui ; la seule différence, qui n'est guère qu'une différence de forme, c'est que ce compte des résidui, au lieu de porter le millésime de l'année financière expirée, comme en France, porte le millésime de l'année au cours de laquelle il est suivi.

En Roumanie, la réforme budgétaire de 1929 a introduit le système de la gestion ; mais sous une forme assez curieuse. L'année financière se trouve en effet réduite à dix mois, lesquels sont suivis de deux mois qui correspondent très exactement à la période complémentaire du système français. On ne peut pas emprunter, engager des travaux et des fournitures, au titre de l'année financière courante, à partir du 1er novembre. D'autre part, il est interdit aux administrateurs d'engager des dépenses pour lesquelles ils pensent que le travail ou la fourniture ne pourront

pas être exécutés avant le 31 décembre de l'année budgétaire.

En somme, ce qu'on appelle la comptabilité par gestion n'existe dans les pays étrangers que sous une forme assez hybride. D'autre part, la célérité avec laquelle les comptes sont arrêtés et produits dans certains pays étrangers tient à des causes plus ou moins extérieures à la méthode de comptabilité suivie; ou bien le contrôle n'est pas le même, ou bien les chapitres, comme en Angleterre, sont moins spécialisés qu'en France, ou bien, enfin, l'organe qui est chargé de contrôler l'exécution du budget, au lieu d'entrer en jeu, comme chez nous, après la clôture des opérations, exerce sa mission de surveillance en cours d'exécution du budget et peut, par conséquent, aboutir beaucoup plus rapidement.

On sait déjà que, dans le système de l'exercice, il faut prolonger l'année financière d'une période complémentaire, pendant laquelle seront apurés les restes à payer ou à recouvrer, légués par l'année financière qui vient de se déterminer. Nous allons étudier, en premier lieu, la période complémentaire; en second lieu, le système des dépenses des exercices clos; enfin, prendre rapidement connaissance des transformations opérées récemment dans notre système de comptabilité par les deux décrets du 25 juin 1934.

Il est évidemment impossible de laisser la comptabilité en attente jusqu'au moment où toutes les opérations remontant à une année déterminée, non encore réglées au dernier jour de l'exercice, auront été effectivement apurées. D'où la nécessité d'établir des dates de clôture artificielle, postérieurement auxquelles les opérations encore en cours seront rattachées artificiellement, et pour la commodité de l'établissement des comptes, aux exercices suivants.

C'est le gouvernement de la Restauration, qui a introduit le principe des dates fixes de clôture par l'ordonnance du 14 septembre 1822. Il institua, après avoir arrêté les comptes d'un certain nombre d'exercices, des délais de clôture à partir desquels aucune nouvelle opération ne pourrait être inscrite dans la comptabilité, au titre des exercices expirés. L'ordonnance de 1822 ne prévoyait des dates de clôture que pour les dépenses, sans s'occuper des recettes. Cette lacune fut comblée, d'abord, par des ordonnances spéciales, jusqu'au moment où l'ordonnance sur la comptabilité publique du 10 février 1838 vint fixer d'une manière définitive un terme de clôture à partir duquel les restes à recouvrer d'un exercice cessaient de lui être rattachés. Ces dates de clôture

La période complémentaire de l'exercice.

Les dates de clôture.

ont été rapprochées de plus en plus du dernier jour de l'année financière, de façon à abréger la durée de l'exercice; dans le régime qui a longtemps fonctionné et qui a été modifié par les décrets du 25 juin 1934, la période complémentaire avait une durée totale de 7 mois, durée que, pour des raisons particulières d'ordre pratique, il avait fallu porter à 9 mois, pendant la courte période où le point de départ de l'année financière avait été fixé au 1er avril, c'est-à-dire depuis le budget de 1930-1931 jusqu'au budget de 1932.

Avant de prendre connaissance des changements intervenus depuis lors, voyons quelles étaient les différentes dates de clôture fixées par les dispositions réglementaires sur la comptabilité publique. On pouvait distinguer deux sortes de délais : en premier lieu, les délais de recouvrement et de paiement, et en second lieu les délais de régularisation.

Les délais de recouvrement. Les délais de recouvrement et de paiement allaient, pendant la seconde année, jusqu'au 31 mars, pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses; passé le 31 mars, les titres de paiement ne pouvaient être émis que sur les crédits des exercices suivants. Quant au paiement des dépenses, ou à la liquidation et au recouvrement des créances, les délais allaient jusqu'au 30 avril; passé le 30 avril, les recouvrements cessaient d'être rattachés au budget de l'année où la créance avait pris naissance pour tomber dans les recettes de l'exercice courant. Donc, une seule date de clôture en ce qui concerne les recettes, tant pour la confection des titres de recouvrement que pour l'encaissement des créances; et en ce qui concerne les dépenses, deux dates : celle du 31 mars pour la liquidation et l'ordonnancement, et celle du 30 avril pour la présentation par le créancier de son titre de paiement, afin de toucher les sommes auxquelles il avait droit.

Les délais de régularisation.

Quant aux délais de régularisation, mentionnons en premier lieu un délai, qui a été supprimé, allant jusqu'au 31 janvier pour l'achèvement des services du matériel, dont l'exécution commencée n'avait pu être terminée avant le 31 décembre pour des causes de force majeure ou d'intérêt public : ces causes devaient d'ailleurs être énoncées dans une déclaration de l'ordonnateur. Ce délai avait été ouvert en prévision de l'éventualité suivante : des travaux ont été commencés tout à fait à la fin de l'année sur les crédits afférents au budget de cette année et ils ne sont pas encore achevés au 1er janvier de l'année suivante; on ne va pas scinder l'opération entre deux comptabilités

successives, mais rattacher l'achèvement de ces travaux au budget de l'année qui aurait dû en supporter la dépense. Il faudra bien entendu qu'il s'agisse, premier lieu, d'achèvement de travaux déjà commencé et, en second lieu, que l'impossibilité où l'on a été de les terminer avant le 31 décembre ait été attestée par une déclaration de l'ordonnateur. Pratiquement, ce délai ne servait qu'à épuiser irrégulièrement les reliquats de crédits qui se trouvaient encore disponibles au dernier jour de l'année; on les appliquait à des travaux nouveaux, que l'on présentait inexactement comme continuant une opération déjà commencée dans le courant des derniers mois de l'année précédente. Ce délai a été complètement supprimé par le deuxième décret du 25 juin 1934.

Quant aux autres délais de régularisation, ils avaient pour objet de permettre les opérations budgétaires proprement dites ayant définitivement pris fin au 30 avril, date à laquelle les guichets se ferment, tant pour les paiements que pour les encaissements, au titre de l'exercice expiré. Ils permettaient de présenter au Parlement une situation budgétaire régulière, lors de la loi de règlement. Un premier délai particulièrement important, qui subsiste toujours, et dont la date a simplement été changée, allait jusqu'au 30 juin pour 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 n'a pu être connu qu'après l'exécution des services. Cette rédaction est extrêmement obscure. Ce qu'elle vise, en réalité, ce sont les dépassements de crédits que l'on constate après la clôture de l'année financière. Un délai est ouvert au gouvernement pour demander aux Chambres, à posteriori, les crédits nécessaires pour régulariser la situation. Aussi, avant cette date, qui est maintenant fixée au 31 mai, le gouvernement saisit-il les Chambres d'un collectif qui a une importance particulière, par lequel il demande au Parlement d'excuser, en somme, les dépassements de crédits, qui ont été commis au titre de l'année financière expirée, et de voter les crédits de régularisation nécessités par ces dépassements.

Jusqu'au 31 juillet, était ouvert un délai de régularisation, qui s'appliquait à un certain nombre de cas dans le détail desquels on n'a pas le loisir d'écrire; il permettait, d'une manière générale, à l'administration, de procéder à des rectifications d'écarts, à des changements d'imputations. Comme exemple, on peut citer le cas des versements de fonds à

rétablissement aux crédits du Ministre ordonnateur, ce qu'on appelait les renversements de fonds de Ministère à Ministère. Il peut se faire qu'en cours d'année un Ministre acquitte, sur ses crédits, des dépenses qui, en réalité, sont à la charge d'un autre département ministériel. Par exemple, le Ministère de la guerre traite dans ses hôpitaux des marins, dont le traitement doit être à la charge du Ministère de la Marine. Les crédits du Ministère de la guerre ont donc, en réalité, servi à faire une avance au Ministère de la Marine, qui doit les rembourser en écritures. De là une série d'opérations de renversement, qui rétablissent exactement la situation respective des crédits des différents Ministères. Ces différentes opérations de régularisation sont, en général, effectuées sous le contrôle d'un fonctionnaire, auquel on a attribué la qualité de comptable, de façon à le rendre justiciable de la Cour des comptes. La Cour est ainsi mise à même de rectifier les écritures du comptable, telles qu'elles ont été produites, eu égard aux rectifications et aux régularisations opérées jusqu'à la clôture de ce délai, qui allait jusqu'à une date récente, jusqu'au 31 juillet.

Le compte général de gestion de l'administration des finances et les comptes d'exercice des ministres.

Voici les différentes dates de clôture de l'exercice, qui s'étagent suivant les opérations auxquelles elles s'appliquent : opérations d'ordonnancement, opérations de paiement, opérations de régularisation diverses. Les comptes seront finalement arrêtés, dans l'état de chose qui a duré jusqu'à ces derniers mois, à la fin de juillet, c'est-à-dire 7 mois après le dernier jour de l'année financière. C'est à partir de ce moment que les ministres pourront commencer à établir leurs comptes d'exercice. L'administration des finances rend un compte général, établi par gestion, qui est un résumé des comptes de tous les comptables publics; il peut être présenté plus tôt, puisque les opérations de la gestion des comptables ont pris fin avec le dernier jour de l'année financière. La date extrême à laquelle il doit être produit est le 31 juillet de l'année qui suit celle dont on établit les comptes. Quant aux comptes des ministres, qui sont des comptes d'exercice, il faut pour qu'ils puissent être arrêtés, que la période complémentaire ait pris fin, qu'on ait atteint le 31 juillet. C'est à partir de cette date que l'on commencera à les établir, de telle façon qu'on ne pourra les fournir qu'au mois de janvier de la seconde année suivant celle dont on présente la comptabilité. C'est ainsi que les comptes des ministres relatifs à l'année 1909, par exemple, ont dû être produits au mois de janvier 1911. Ensuite,

Il faudra attendre, pour que le projet de règlement de l'exercice puisse être mis en état, la production du compte général de l'administration des finances pour l'année suivante, qui contient les opérations des comptables afférentes à la période complémentaire de l'année précédente, puis la déclaration et le rapport de la Cour des Comptes qui seront produits au cours de l'automne de la seconde année. En somme, pour que le Parlement puisse être saisi du projet de loi de règlement, et être éclairé sur la situation de l'exercice, un minimum de deux ans sera nécessaire après la clôture de l'année financière, dont l'exercice porte le millésime.

Le régime des dépenses, des exercices clos.

Clôture de l'exercice ne veut pas dire que les restes à payer ou les restes à recouvrer cesseront d'être payés ou cesseront d'être recouvrés. L'Etat ne peut évidemment pas opposer la clôture de l'exercice à un de ses créanciers pour lui refuser le paiement qu'il est dû. Clôturer l'exercice, cela veut dire, que les restes seront payés ou recouvrés au titre d'un exercice suivant, ou imputés sur un compte de trésorerie; cela signifie, d'une façon générale, que ces restes à payer ou à recouvrer cesseront d'être imputés sur l'exercice de l'année financière au cours de laquelle ils ont pris naissance.

Pour les recettes, il n'y a pas de difficulté. Passé le 30 avril, suivant les règles qui ont fonctionné jusqu'à ces derniers temps, les sommes qui n'ont pas encore été encaissées au titre de l'exercice de l'année financière précédente seront encaissées au titre de l'exercice courant. En ce qui concerne les dépenses au contraire, la situation est beaucoup plus délicate.. Soit par exemple un travail qui a été commandé et exécuté au cours de l'année 1930 et qui n'a pas été payé au dernier jour de cette année. Si l'on avait payé en 1930, on disposerait alors des crédits qui avaient été ouverts pour en acquitter le montant. Si l'on impute purement et simplement le montant de ce paiement sur le budget de l'année suivante, la dépense va se trouver imputée sur des crédits pour lesquels on n'en avait pas fait état. On pourra même, de cette façon, arriver, si un régime particulier n'est pas institué, à faire exécuter, une année, certaines dépenses sans crédit, et à attendre l'ouverture de l'année suivante pour en obtenir l'acquittement.

Il faut donc trouver un système qui, d'une part, permette postérieurement à la clôture de l'exercice, d'imputer la dépense sur le budget d'un exercice suivant, de l'exercice au cours duquel elle sera payée,

jusqu'au moment où elle sera frappée de prescription, ou atteinte par cette déchéance particulière qui est la déchéance quadriennale. Il faudra donc que la dépense, qui n'a pas été payée avant l'expiration du délai de clôture d'un exercice déterminé, soit imputée sur le budget d'un des quatre exercices, qui vont se succéder, sur le budget de celui de ces quatre exercices durant lequel le créancier fera valoir ses droits. D'autre part, il faut trouver un moyen de rattacher ce paiement, au même temps qu'au crédit du budget en cours, au crédit primitif qui aurait dû le supporter.

Ce moyen est l'objet du système des dépenses d'exercices clos. Ce système des dépenses d'exercices clos avait été ainsi établi par l'ordonnance du 10 février 1838 et par le décret du 31 mai 1862, qui se borne à reproduire dans son article 125 les dispositions de l'ordonnance. A la fin de l'année financière, on établit le compte des dépenses qui n'ont pas encore été acquittées et qui constituent le montant des restes à payer. Le montant de ces restes figurera dans les comptes de l'exercice expiré. Lorsque les recettes auront été insérées dans le compte de l'exercice expiré, les ministres seront autorisés à imputer des dépenses au titre des exercices clos sur les exercices courants, jusqu'à concurrence des chiffre à payer.

Ce système avait un inconvénient. On a dit précédemment que les comptes des ministres, théoriquement, ne peuvent être produits que plusieurs mois après la clôture des délais de paiement. Il y avait donc obligation d'imposer aux créanciers, qui avaient négligé de faire valoir leurs droits en temps utile, avant le 31 mars, un retard de plusieurs mois. On était obligé de leur dire de repasser dans le courant du mois de janvier suivant. L'ordonnance imputable sur l'exercice qui vient de prendre fin n'ayant plus de valeur, on réordonnerait, dès que les comptes de l'exercice courant auront été apurés au titre de l'exercice courant; la dépense sera à imputer sur les dépenses d'exercices clos ouverts dans les budgets de dépenses de chaque ministère.

C'est pour éviter cet inconvénient que le décret du 20 juillet 1923 a imaginé un système plus ingénieux et plus rapide, qui fonctionne toujours. Soit par exemple des dépenses qui ont été ordonnancées, qui ont fait l'objet de la délivrance d'un titre de créance avant la date de clôture de l'exercice; dans ce cas, on n'obligera pas le créancier à attendre un réordonnement, qui ne pourra avoir lieu qu'après l'établissement des comptes ministériels, plusieurs mois après la clôture de l'exercice; la dépense ordonnancée sera

Le système du décret du 20 juillet 1923.

considérée, à la clôture de l'exercice, comme si elle avait été effectivement payée, et la somme qu'elle représente sera virée du budget où elle sera inscrite en dépense, comme si elle avait été payée, à un compte de trésorerie, où elle sera à la disposition du créancier jusqu'au moment où jouera la déchéance quadriennale.

Si la dépense n'a pas encore été ordonnancée avant la clôture de l'exercice qui vient d'expirer, elle sera alors ordonnancée au titre de l'exercice courant, imputée sur les chapitres d'exercices clos. Supposons que cette dépense, qui a été ordonnancée sur l'exercice courant par rappel d'exercices clos, ne soit pas acquittée au cours de l'année, parce que le créancier, qui n'a fait valoir que tardivement ses droits, a négligé d'aller encaisser aux guichets du Trésor les sommes qui lui sont dues. L'ordonnance délivrée non plus, cette fois, à la fin de la période complémentaire, mais à la fin de l'année, sera, comme tout à l'heure, considérée comme réglée au titre budgétaire. Elle donnera lieu à un virement, elle sera inscrite au budget en dépense, comme si elle avait été acquittée, et transférée à un compte d'attente, où elle restera à la disposition du créancier, mais pendant une année de moins que précédemment, puisqu'une année a déjà couru sur le délai de déchéance.

Ainsi chaque ministre dispose, pour payer les rester à payer constatés à la clôture de l'exercice, d'un crédit égal au montant de ces rester à payer et dont il pourra faire usage au cours des exercices suivants, en imputant la dépense sur un chapitre, qui s'appelle chapitre des dépenses des exercices clos. Ce crédit, dont dispose le ministre, se réduira naturellement chaque année du montant des paiements ordonnancés sur ces rester à payer; s'ils n'ont pas été tous liquidés avant la quatrième année, le solde des crédits se trouvera éteint, parce que les créances ne peuvent plus être invoquées contre le Trésor, étant frappées de déchéance.

Une dernière question concerne cette déchéance, rendue quadriennale par l'article 19 du deuxième décret du 25 juin 1934. Il s'agit là d'une prescription de droit public, que le ministre seul peut invoquer, mais susceptible d'être suspendue dans deux cas: d'abord, s'il y a recours au Conseil d'Etat relativement à la créance; ou bien encore si le créancier n'habite pas le territoire métropolitain, situation qui prolonge le délai de déchéance d'une année. Il peut se faire également que, pour des raisons particulières, le ministre ne veuille pas invoquer cette

La déchéance quadriennale.

déchéance. Dans ce cas, il n'y a plus de crédit pour payer la dépense, puisque, normalement, les reports des restes à payer ne peuvent se produire que durant quatre années. Il faudra, pour payer, demander des crédits spéciaux propres à chaque créance, crédits qui viendront alimenter un chapitre particulier, qui figure au budget des dépenses de chaque ministère, à la suite des dépenses d'exercices clos et que l'on appelle d'un nom significatif : dépenses des exercices périmés non frappés de déchéance. Naturellement ces chapitres, dans la loi de finances, ne comportent aucune dotation; en face de la rubrique du chapitre figure simplement la mention pour mémoire. Sa dotation sera constituée par la demande de crédit qu'il faudra faire éventuellement, si l'on a à acquitter, au cours de l'année, une de ces dépenses dont le paiement peut toujours être réclamé, malgré la déchéance quadriennale.

Le calcul du délai de déchéance se fait par année pleine. Ainsi les droits d'un créancier de l'exercice 1927 sont éteints le 1er janvier 1931.

Depuis longtemps, le besoin était apparu d'introduire dans notre comptabilité publique des réformes plus ou moins profondes, qui répondraient aux trois préoccupations suivantes. Tout d'abord, et c'est un point qu'on laissera de côté puisqu'il est extérieur à la question qui nous occupe, trouver le moyen de mieux séparer, dans les comptes publics, les opérations proprement budgétaires des opérations de trésorerie : ce qui nécessitait un certain contrôle des opérations de trésorerie et certaines modifications dans la forme, dans les rubriques des différents comptes publics. En second lieu, donner aux comptes publics, de façon à les rendre plus clairs, un type plus ou moins uniforme, quel que fut le service qu'ils concernaient. Enfin, et surtout, accélérer la production des comptes, de façon que le gouvernement et les Chambres pussent savoir, aussi rapidement que possible, quelle situation un budget avait laissée après lui, au lieu d'attendre des mois et même des années.

C'est en vue d'effectuer cette amélioration qu'un décret du 21 janvier 1930 a créé une commission destinée à étudier les moyens de réformer notre système de comptabilité publique, en vue d'accélérer la production des comptes. C'est des travaux de cette commission, notamment, que sont sortis les deux décrets du 25 juin 1934.

En réalité, des divergences très vives s'étaient manifestées au sein de la commission, au sujet du

système de la gestion et de l'exercice. Au début, il semblait que la commission dût se prononcer pour le maintien du status quo. Elle a ensuite évolué, sans cependant vouloir renoncer purement et simplement à l'exercice pour se convertir au système de la gestion. Elle a donc établi une sorte de côte mal taillée.

En ce qui concerne les recettes, elle introduit le système de la gestion pure et simple, c'est-à-dire que les opérations, passées le 1er janvier, sont rattachées au budget de l'année en cours. Il n'y a donc plus de période complémentaire pour les recettes.

Quant aux dépenses, l'un des deux décrets supprime ce délai d'achèvement des services du matériel, qui allait jusqu'au 31 janvier et qui n'était guère qu'une source d'abus.

On distinguera, désormais, d'une part, les dépenses de personnel et les dépenses de matériel de plus de 6.000 frs; d'autre part, les dépenses de matériel inférieures à 6.000 frs. Pour ce qui est des dépenses de personnel, la période complémentaire est maintenue. Elle s'étend jusqu'au 10 février pour l'ordonnancement ou le mandatement des dépenses et jusqu'au 28 ou au 29 février pour le paiement. Quant aux autres délais, ils vont jusqu'au 30 avril pour la régularisation par des crédits supplémentaires des dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de Finances, c'est-à-dire pour cette régularisation, par ouverture de crédits additionnels, des dépassements de crédits constatés après la fin de l'année; les délais vont jusqu'au 31 mai pour toutes les autres opérations de régularisation.

Les dépenses de personnel et de matériel, supérieures à 6.000 frs sont donc maintenues sous le système de l'exercice, avec une période complémentaire, qui est sensiblement abrégée, et le système des dépenses d'exercices clos continue de s'appliquer dans les termes du décret de 1923. Au contraire, les dépenses de matériel inférieures à 6.000 frs, qui n'ont pas pu être ordonnancées dans les délais impartis, sont imputées sur les crédits ouverts pour le même service au budget de l'année en cours, à l'époque du mandatement. Par conséquent, les dépenses de matériel n'atteignant pas un montant de 6.000 frs sont placées, en fait, sous le régime de la gestion, avec cette réserve qu'on peut les ordonner jusqu'au 10 février de l'année suivante; mais après le 10 février, si elles n'ont pas été ordonnancées, elles seront ipso facto imputées sur le budget de l'année en cours. D'autre part, il est interdit

d'engager des dépenses de personnel sur les crédits de l'année courante passé le 15 décembre, sauf nécessité dont l'ordonnateur devra fournir la justification. Les dépenses de personnel sont des dépenses de traitements, des rémunérations, des rétributions pour un service fourni; mais n'ont pas cette qualité les dépenses présentant le caractère d'indemnités, de remboursements, comme les frais de voyages de mission, etc... D'une façon générale, sont considérés comme dépenses de matériel toutes les dépenses qui ne rentrent pas précisément dans la catégorie considérée comme dépenses de personnel. La conséquence de cette réduction des délais de clôture, en ce qui concerne les dépenses de matériel supérieures à 6.000 frs et les dépenses de personnel, c'est de rendre possible, et c'est là le but visé, une production plus rapide des comptes.

Pas de changement pour le compte général de l'administration des finances qui est un compte de gestion. Mais les comptes de dépenses des ministres, au lieu d'être produits dans le courant du mois de janvier de la seconde année qui suit la fin de l'année dont l'exercice porte le millésime, devront être produits au plus tard le 31 octobre, de telle façon que l'apurement de la situation du budget se trouvera réduite d'environ quatre mois.

Il semble bien que la réforme instituée par les décrets du 25 juin 1934 ne soit qu'un système de transition, qui ne demeurera probablement pas : ou bien il faudra poursuivre la réforme et adopter purement et simplement le système de la gestion; ou bien il y aura lieu de voir si, d'une part, la réforme présente tous les avantages que l'on en attend, et si, d'autre part, la possibilité d'imputer dorénavant les dépenses de matériel sur les crédits de l'année courante, lorsqu'elles n'ont pas été inscrites et payées sur les crédits de l'année où la dépense a été engagée, ne favorise pas les irrégularités et ne facilite pas l'engagement de dépenses en dehors des crédits. Cette limite de 6.000 frs pour les dépenses de matériel est plus ou moins fictive. Si l'on tient essentiellement à bénéficier du système de la gestion pour les dépenses de matériel supérieures à 6.000 frs, l'ingéniosité des fonctionnaires est assez grande pour trouver le moyen de fragmenter la dépense.

Il faut donc attendre pour se faire une idée des résultats de cette réforme. La question sur laquelle devra se porter l'attention est certainement celle de la suppression, pour les dépenses de personnel et de matériel, de ce régime des exercices clos, qui

Appréciation
de la réforme.

avait le grand avantage de maintenir l'affectation des crédits et d'obliger les administrations, même en ce qui concerne les dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice, à se maintenir dans la limite des crédits primitivement votés.

F I N

-:-:-:-:-:-:-:-:-

Cours terminé d'imprimer le 13 mai 1935.