

textes réglementaires de comptabilité publique sont contresignés du *seul ministre des Finances*, lorsqu'ils ont un *caractère général*. Nul ne conteste alors qu'ils doivent être appliqués par tous les départements ministériels ; en revanche, la coutume administrative exige que lorsqu'un texte de comptabilité publique a un *caractère spécial* — par exemple, lorsqu'il concerne seulement les communes ou les hospices — il doit être contresigné à la fois par le ministre des Finances et par le *ministre « intéressé »* (Intérieur, Santé publique, etc.). Il s'ensuit que les Finances ont une tendance à préférer les réglementations d'ordre très général, alors que les autres ministères voudraient limiter tous les textes à des cas très particuliers.

Mais cette histoire ne s'arrête pas là. Si l'on en juge par certains précédents, toutes les fois qu'un texte particulier aurait été contresigné par un ministre technique, le contreseing de ce ministre deviendrait indispensable désormais non seulement pour abroger ce texte particulier mais même (après abrogation), pour reprendre la même matière sous une forme générale. Et si, à ce moment, le Département des Finances veut signer seul, il y a conflit. Le Conseil d'État, qui est l'organisme normal d'arbitrage, est peu enclin à intervenir pour trancher les querelles de contreseing. Il donne volontiers à entendre qu'il laisse au Président du Conseil le soin de fixer la compétence de ses collaborateurs. Et, lorsque la question « de forme » est soumise au Président du Conseil, celui-ci (surtout lorsqu'il vient par ailleurs de donner sur une question « de fond » raison au ministre des Finances) considère presque toujours qu'il est courtois de laisser à l'autre ministre (au ministre technique), le plaisir de mettre sa signature au bas d'un papier. Il en résulte chaque fois, automatiquement, que toute une zone de réglementation passe du domaine du ministre des Finances au domaine de la *multiplicité des contreseings*.

Va-t-on ainsi, par une sorte d'osmose progressive, être amené à admettre que tous les règlements de comptabilité publique doivent être contresignés par tous les ministres ?

Ce serait peut-être logique car, ainsi que le font valoir certains départements, des règles telles que celles qui concernent la passation des marchés, ont un intérêt primordial pour les ministres dépensiers et justifient l'intervention des techniciens.

La rue de Rivoli s'oppose cependant avec beaucoup d'énergie à cette évolution — non qu'elle soit assez présomptueuse pour penser qu'elle peut modifier la réglementation sans discuter avec les autres services intéressés, sans obtenir même un certain accord ; mais, entre un « certain accord » et un accord final sur toutes les virgules, il y a une très grande différence. Et même si tous les fonctionnaires de tous les départements intéressés se déclaraient partisans du texte, il demeurerait matériellement impossible — c'est un fait d'expérience — d'obtenir la signature de vingt ou trente ministres sur un même document. C'est un tour de force que peut seul réussir, dans des cas très exceptionnels, le Président du Conseil lorsque, sur un problème politique, il demande, à l'issue d'un Conseil de Cabinet ou d'un Conseil des Ministres, à tous ses collaborateurs de signer devant lui ; mais, lorsqu'on veut suivre la procédure normale des signatures successives, celle-ci se révèle tellement lourde qu'on ne parvient jamais au bout — en tout cas jamais avant la fin d'un Gouvernement... Il est donc sage d'admettre qu'il y a un chef de file et que, dans tous les cas, il faut lui accorder une certaine confiance.

Cette guerre des contreseings, qui s'est poursuivie avec des fortunes diverses depuis le début du siècle, a atteint à certaines époques une telle acuité qu'on peut lui attribuer certains empiètements étranges de la loi dans le domaine réglementaire, empiètements qui sont — hélas — une des causes d'obscurité de la comptabilité publique. Plutôt que de prendre un simple décret ou même un arrêté qui eût exigé le contreseing de plusieurs de leurs collègues, certains ministres des Finances ont été amenés à penser que le moyen le plus expédient pour mettre un terme aux discussions administratives consistait à insérer la disposition réglementaire contestée dans le projet de budget (que le ministre des Finances prépare seul), ou encore, à faire déposer un amendement par un parlementaire.

La tentative actuelle de codification réglementaire des textes sur la responsabilité des comptables publics va certainement constituer une nouvelle épreuve. Les autres départements vont être amenés à participer à une vaste discussion au cours de laquelle il faudra probablement consentir des transactions et admettre des exceptions ; mais le but ne sera atteint