

THÈME ET PLAN DE LA PREMIÈRE PARTIE

Cet ouvrage comprendra deux parties consacrées l'une *aux principes*, l'autre *aux modalités d'application*.

L'exposé des principes, objet de ce premier tome, ne présente pas qu'un intérêt doctrinal.

D'une part — nous aurons maintes occasions de le constater — nous ne sommes pas en présence d'un ensemble de textes précis. Dans une très large mesure, les règles de la comptabilité publique se fondent sur des traditions, ou sur des interprétations. Il est donc impossible de les comprendre, et même de les connaître, si l'on ne parvient pas à les rattacher à un cadre logique.

D'autre part, notre sujet subit une perpétuelle évolution. Nul ne peut garantir qu'une règle valable aujourd'hui le demeurera demain. La continuité de l'action administrative n'est pas douteuse, mais elle se marque par la fidélité à des idées, beaucoup plus que par la défense d'un mécanisme déterminé. Il est donc souvent plus utile d'étudier les idées qui ont inspiré la création des mécanismes, plutôt que les mécanismes eux-mêmes.

Est-il légitime cependant d'invoquer une unité de conception, pour expliquer l'œuvre accomplie par de multiples fonctionnaires qui se sont succédé au cours d'un siècle et demi d'une histoire fertile en bouleversements de toute nature ? S'ils pouvaient parler aujourd'hui, la plupart de ceux qui ont participé à la construction de cet édifice diraient sans doute qu'ils ont voulu résoudre chacun un problème pratique très particulier et refuseraient d'admettre qu'ils ont été guidés par des considérations « de doctrine ». Dès lors n'est-il pas vain de chercher à posteriori une harmonie qui n'a été consciemment exprimée par personne ?

A la vérité, l'examen de toutes nos institutions pourrait conduire au même doute. Ceux qui les étudient sont tentés d'y voir l'effet d'un thème patiemment défendu, progressivement

développé. Ceux qui ont contribué à cette création collective ont le sentiment d'avoir réagi diversement selon les circonstances et s'étonnent d'apprendre qu'on attribue leurs actes à des théories. Personnellement, je pense que ce sont les premiers qui ont raison et que le thème existe, bien qu'il soit souvent formulé beaucoup moins clairement par ceux qu'il inspire à l'heure de l'action que par ceux qui ont plus tard le privilège d'une vision schématique et rétrospective.

A mon avis, le thème de la comptabilité publique est celui que nous avons énoncé à la fin de notre introduction. *Les opérations financières publiques ne sont pas dominées par la notion de « profit », mais par la notion de « service » ; par suite, les recettes et les dépenses ne dépendent pas les unes des autres ; elles sont arrêtées a priori selon un plan d'ensemble établi collectivement par des assemblées ou par un conseil. La fonction essentielle de la comptabilité publique est d'assurer l'exécution de ce plan et d'éviter tout abus en substituant divers contrôles automatiques au contrôle par le rendement.*

Ce thème peut être éclairé différemment selon qu'on l'envisage du point de vue du droit, de l'organisation administrative ou de la technique comptable (1) et il en résulte trois principes fondamentaux :

- *juridiquement*, c'est le principe de la distinction entre la régularité et l'opportunité ;
- *administrativement*, c'est le principe de la séparation de deux corps de fonctionnaires financiers : les ordonnateurs et les comptables ;
- *techniquement*, c'est le principe de la non-affectation des recettes et des dépenses.

Les trois premiers chapitres de ce tome I seront consacrés à l'étude de ces trois principes.

Les deux derniers chapitres seront consacrés aux rapports de la comptabilité publique avec la société dont elle est un rouage. C'est un sujet qui mérite quelques développements, car il a rarement été abordé jusqu'ici.

Les principes de la comptabilité publique ont pourtant

(1) Rappelons que ce sont les trois « éclairages » (juridique, administratif et technique) qui nous ont permis de donner une définition de la comptabilité publique.