

principal de notre étude. Une documentation claire présenterait d'autant plus d'intérêt qu'elle permettrait de savoir à la fois ce qu'est la régularité et où se situe la frontière de l'opportunité.

#### LES LACUNES ET LES INSUFFISANCES DU DÉCRET DU 31 MAI 1862 ET DES TEXTES ULTÉRIEURS.

C'est un sujet pénible : tout fonctionnaire des Finances est très gêné chaque fois qu'une école ou qu'un fonctionnaire étranger demande avec simplicité : « Quel ouvrage, quel code, quel ensemble d'instructions permettent de connaître cette réglementation financière qui joue un rôle important dans le système administratif français ? »

La vérité est que les règles existent, qu'elles sont exécutées quotidiennement, mais que, dans le pays du Code Napoléon, ce droit n'est pas écrit. Au demeurant lorsqu'il repose sur des textes, il faut aller découvrir ceux-ci dans un tel enchevêtrement qu'il est pratiquement impossible à une personne non initiée de ne pas s'y perdre.

Pourquoi ce paradoxe — car c'en est un ? Il faut se souvenir que les fonctionnaires qui s'occupent de la comptabilité publique au ministère des Finances ont pour mission essentielle de suivre l'évolution administrative jour par jour, et que celle-ci n'est guère demeurée stable depuis trente ou quarante ans. Le premier devoir des mécaniciens est de faire fonctionner la machine, en l'adaptant aux besoins quotidiens. Pour y parvenir ils *donnent des ordres*.

Par ailleurs, depuis 1935, on a mis en œuvre de très importantes réformes. Or, accomplir une réforme ce n'est pas du tout, comme on serait tenté de le croire, refaire un règlement ; c'est dire aux exécutants quelles sont les habitudes qu'ils doivent perdre, quelles sont celles qu'ils doivent acquérir ; c'est encore *donner des ordres*. Et en définitive depuis des décades les ordres se sont empilés les uns sur les autres comme des tas de pierres.

Lorsqu'on veut prendre une vue d'ensemble, on se tourne vers le décret codificatif du 31 mai 1862, que le spécialiste invoque volontiers comme le saint des saints. Or nous avons dit que le premier article n'est plus valable et l'on peut considérer qu'un bon tiers des 883 autres articles de cet admirable

ouvrage est périmé, qu'un autre tiers est inutile (car les questions qu'il traite devraient être réglées par circulaires) et que le reste est très mal rédigé. Au demeurant, certaines questions essentielles ne sont pas résolues. D'où viennent ces insuffisances et ces lacunes du décret de 1862 ? Simplement du fait que les fonctionnaires de cette époque se sont trouvés eux aussi en présence d'une accumulation d'ordres qui avaient été donnés avant eux et qu'ils ont voulu codifier, sans avoir le pouvoir d'adapter. Ils ont donc été obligés d'utiliser des lois remontant parfois à la période révolutionnaire. Le résultat de ces compilations a été un texte qui pendant longtemps a eu le mérite d'exister, mais qui dès 1862 pouvait prêter à de sérieuses critiques, et qui en tout cas à l'heure actuelle est pratiquement inutilisable.

Depuis 1862, les règles de la comptabilité publique ont été définies par une succession d'ordres ayant revêtu toutes les formes juridiques : lois, décrets-lois, décrets, arrêtés, circulaires. Certains ont un intérêt particulier et nous serons amenés à les étudier, mais plusieurs règles essentielles résultent encore de la seule tradition. Si l'on ajoute que la jurisprudence de la Cour des Comptes est nécessairement limitée et assez mal résumée et que depuis longtemps la doctrine a complètement perdu pied, il est aisé de comprendre pourquoi la comptabilité publique a une réputation d'ésotérisme.

Les inconvénients pratiques sont moindres qu'on pourrait le croire, grâce à l'existence d'un corps permanent et très homogène de comptables spécialisés. Par leur intermédiaire, une sorte de synthèse se transmet progressivement de génération en génération, mais c'est une situation étrange et qui ne saurait indéfiniment se prolonger.

On a songé à mettre à jour le décret de 1862. Tous les efforts accomplis à ce sujet pendant la période d'entre deux guerres ont échoué. A mon avis, cet échec s'explique surtout par le fait que les fonctionnaires dont l'intervention personnelle était indispensable, notamment le directeur du Budget et le directeur de la Comptabilité publique, n'ont pas pu consacrer assez de temps à cette tâche. Mais il provient aussi du respect excessif dont les experts ont témoigné à l'égard du vieux décret de 1862. Ils n'ont jamais voulu admettre que celui-ci était fondé sur des conceptions périmées.