

crédits sous le libellé « Renouvellement du parc automobile ». Va-t-il choisir des camions ? des camionnettes ? des modèles de tourisme ? des voitures neuves ou des voitures d'occasion ? de quelle puissance et de quelle marque ? Ce sont des questions « d'opportunité » dont il lui suffit de rendre compte à son ministre. Mais veut-il essayer de payer d'avance ou au contraire de passer un marché à crédit ? Ce sont des questions de « régularité » qui risquent de provoquer des conflits avec le payeur général de la Seine.

L'intérêt pratique auquel on songe d'abord résulte donc de la règle classique : *le comptable contrôle la régularité des opérations des ordonnateurs et il ne peut intervenir dans l'opportunité.*

Si l'on ajoute que le comptable rend compte chaque année à un juge de la régularité de toutes les recettes et de toutes les dépenses qu'il a exécutées, ainsi que de tous les contrôles qu'il a exercés sur l'ordonnateur, on pourrait être tenté d'établir une relation étroite entre la notion même de « régularité » et les fonctions du comptable. Doit-on dire que le domaine de la régularité s'étend à tous les actes qui peuvent être accomplis par les comptables agissant de leur propre initiative ou conjointement avec les ordonnateurs, alors que le domaine de l'opportunité s'étend à tous les actes confiés à la seule initiative des ordonnateurs ?

Nous avons vu que cette conception s'accordait assez bien avec le point de départ de l'évolution historique de la comptabilité publique. Mais aujourd'hui elle ne serait plus conforme à la réalité.

En premier lieu, les relations administratives étant dominées par des notions de droit (et non plus par de simples rapports hiérarchiques), le champ d'application de la distinction entre la régularité et l'opportunité dépasse de loin les cadres financiers. Il y a des « règles techniques » qui s'imposent aux fonctionnaires. Elles ne sont pas surveillées par les comptables bien qu'elles aient la même valeur obligatoire que les règles financières. Nous n'en parlerons pas davantage, car elles se situent au delà de notre frontière. Elles ne concernent plus en effet des « ordonnateurs » ou des « comptables », mais des « techniciens ».

Par ailleurs, il existe maintenant des règles financières très

importantes (notamment les limites des crédits budgétaires de l'État) qui s'imposent aux ordonnateurs et dont le contrôle à priori n'est pas confié aux comptables, mais à d'autres fonctionnaires spécialisés.

Enfin, il ne faudrait pas croire que les comptables ont une activité entièrement définie par les règlements et agissent comme des machines. Les comptables ont actuellement une zone très ample d'« opportunité », dont nous serons amenés à dire qu'elle a une importance psychologique de premier plan. Ainsi, dans la plupart des cas, les comptables sont tenus de recouvrer les impôts dans un délai déterminé de deux à quatre ans ; mais, à l'intérieur de ce délai, ils sont libres de leurs actes. Ils peuvent discuter avec les contribuables, les poursuivre ou ne pas les poursuivre, et en suivant la procédure qu'ils jugent la plus efficiente. L'opportunité a pour eux, comme pour les ordonnateurs, un sens pratique et un intérêt quotidien.

S'il est bien exact que la distinction entre l'opportunité et la régularité se rattache à la distinction administrative entre les ordonnateurs et les comptables, cette parenté ne suffit donc pas à éclairer l'objet de notre étude. En vérité, les deux distinctions ont la même origine historique (le souci d'assurer la garde de la caisse) et le même fondement logique (le souci d'assurer le respect du plan), mais l'une en est l'expression juridique, l'autre l'expression administrative, et elles ne se recouvrent pas exactement.

#### LE LIEN AVEC LES NOTIONS DE « LIBERTÉ » ET DE « CONTRAINTE ».

A-t-on davantage raison de dire « l'opportunité, c'est la liberté ; la régularité, c'est la contrainte » ? Non, car, *pour un administrateur, il est inexact de prétendre que tout ce qui n'est pas réglementé est permis.*

Le directeur du matériel, que nous citons tout à l'heure comme exemple, est libre de décider si, disposant d'un crédit pour le parc automobile de son ministère, il passe commande d'un camion ou d'une voiture de tourisme, mais il est bien certain que s'il achète un véhicule dont ses services n'ont pas réellement besoin, il n'aura pas rempli son devoir et sa gestion risque d'être sévèrement critiquée. Il faut donc bien se garder