

est encore incertain, mais qui n'ayant pas de propriétaire privé doit être géré par la Nation sous son contrôle et à son profit.

* * *

C) Rôle de la comptabilité publique dans l'organisation administrative française

On a pu comparer la comptabilité publique à un uniforme que l'on oblige les fonctionnaires à endosser, pour assurer l'exécution de leur tâche. On a pu la comparer aussi à une route tracée d'avance qu'il faut suivre pour arriver au bout de l'itinéraire. Je pense que la meilleure comparaison est celle d'une machine financière qui est toujours à la disposition des administrations, mais qui ne fonctionne que si l'on sait en manier les rouages, c'est-à-dire si l'on en respecte les règles.

Du fait de sa rigueur, ce système est très particulier à la France et très discuté par la doctrine. De bons esprits y voient un abus de formalisme de nature à paralyser les administrations. Sa défense peut être résumée par deux brèves observations :

LE CARACTÈRE « PUBLIC » DES OPÉRATIONS EXIGE UNE RÉGLEMENTATION RIGoureuse.

Quelle est la différence de nature entre les opérations financières de caractère public et les opérations financières de caractère privé ?

A mon avis, on doit répondre que contrairement aux opérations privées, *les recettes et les dépenses publiques ne se déterminent pas les unes par les autres*. Les dépenses ne sont pas destinées à produire des recettes et par suite elles échappent à la notion de « rendement ». *Elles sont fixées a priori d'après leur intérêt public*. Pour apprécier la qualité d'une opération dans une société anonyme, il suffit de savoir si elle a rapporté un bénéfice ou provoqué une perte. C'est un critère de jugement très simple qui permet de laisser beaucoup de liberté à ceux qui ont la responsabilité de la gestion. Mais les opérations de caractère public (même celles des « entreprises publiques ») ne peuvent être fondées sur la notion de bénéfices ou de pertes, ou ne peuvent l'être qu'en partie. Elles sont

exécutées parce qu'un Conseil ou une Assemblée a décidé de les choisir et même de les imposer. Des règles précises sont indispensables pour assurer l'exécution de ce « plan collectif ». D'autres règles précises doivent être édictées pour remplacer par quelque chose d'efficace le contrôle automatique que la notion de rendement procure aux entreprises privées. Encore une fois, le souci du prix de revient ne peut pas être dominant dans l'esprit d'un administrateur ; son but essentiel doit être d'accomplir ce qu'on lui a demandé, c'est-à-dire de faire fonctionner au mieux un service public et s'il n'est pas contenu à l'intérieur de certaines limites par l'effet d'un mécanisme juridique, sa conscience professionnelle le conduira à faire toujours mieux et toujours plus cher.

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE FRANÇAISE EXIGE UNE RÉGLEMENTATION PLUS RIGoureuse QU'A L'ÉTRANGER.

Ce qui distingue surtout le système français des systèmes étrangers ce n'est pas l'existence d'une réglementation, c'est la *sanction de cette réglementation* qui n'est pas (comme en droit pénal) une simple menace de peine, mais *un obstacle préventif à l'infraction*. Celui qui veut déroger à une règle pénale ou contraventionnelle de droit commun peut le faire à ses risques et périls ; c'est ensuite qu'il en résulte une conséquence fâcheuse. Tel n'est pas le cas dans le domaine administratif : si quelqu'un cesse d'appliquer la règle, *la machine financière ne fonctionne pas* ; on ne le laisse pas déroger.

Nulle part à ma connaissance, ce principe du « contrôle à priori » de la régularité n'est appliqué d'une façon aussi systématique à l'ensemble du secteur public. Pourquoi les Français témoignent-ils d'une méfiance exceptionnelle à l'égard de leurs administrateurs ? Je crois que cette différence de traitement s'explique si l'on admet que le *système administratif français n'est pas le même que celui qui est appliqué dans les pays anglo-saxons et qu'entre les deux systèmes il n'y a pas seulement une simple différence de degré, mais une différence de nature*.

Nous avons en France l'administration de Richelieu, l'administration de Louis XIV, l'administration de Napoléon. Perfectionnée toujours dans le même sens, c'est l'organisation très centralisée, très spécialisée d'un État autoritaire, alors que la