

sorte de « tableau de bord » qui puisse utilement guider l'action du ministre des Finances ?

Il s'agit cette fois de problèmes pratiques dont certains ont un intérêt capital ; mais ce sont encore des problèmes qui n'intéressent qu'un nombre limité de fonctionnaires spécialisés. Je me propose d'en exposer les données et d'indiquer l'esprit de certaines des solutions, mais j'aurais scrupule à m'arrêter trop longtemps à des études de cette nature — d'autant que le vrai domaine de la comptabilité publique est beaucoup plus étendu encore.

#### DÉFINITION JURIDIQUE TRADITIONNELLE

La troisième interprétation est liée à la définition juridique traditionnelle *résultant de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 31 mai 1862*.

Pour comprendre comment on est venu à cette interprétation, il faut dire quelques mots de l'évolution des services comptables du secteur public.

Le souci essentiel de tous ceux qui organisent de tels services est d'éviter les malversations, d'assurer le *contrôle de la caisse*. Depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, cette préoccupation a conduit à donner aux comptables un régime très particulier dans la fonction publique. Alors que tous les autres fonctionnaires avaient tendance à devenir des « employés » liés à une personne morale par une sorte de contrat de travail (1) et sans que l'exercice de leur métier soit de nature à leur faire courir des risques, la sauvegarde de la caisse paraissait imposer aux comptables le maintien d'une *responsabilité personnelle et pécuniaire*. Pour que cette responsabilité puisse être mise en jeu, sans danger d'arbitraire, il fallait définir des règles de droit, préciser comment un comptable pouvait « justifier » sa gestion et désigner des juges indépendants — des juges des comptes — chargés d'apprécier si ces règles avaient été respectées ; d'où un certain aspect « juridique » de la comptabilité publique d'origine historique très lointaine, mais qui s'est accentué lorsqu'ont disparu toutes les manifestations de responsabilité pécuniaire des autres fonctionnaires.

(1) Juridiquement, le lien qui unit la plupart des fonctionnaires à une personne morale a encore un caractère « statutaire », et n'est pas un simple contrat, mais il s'est beaucoup rapproché d'un contrat de travail.

En se développant, cette branche très particulière du droit public, a fini par atteindre indirectement un autre secteur. Il est aisé de concevoir, en effet, que les justifications des encaissements et des décaissements doivent, pour être probantes, émaner d'autres personnes que les comptables publics et satisfaire certaines conditions de fond et de forme. On est arrivé ainsi, peu à peu, d'abord à distinguer une nouvelle catégorie d'administrateurs financiers, ceux qui sont « en relation » avec les comptables — et auxquels nous attribuerons provisoirement le titre « d'ordonnateurs » — puis à imposer des obligations à cette nouvelle catégorie d'administrateurs, enfin à demander aux comptables de *subordonner leur concours au respect de ces obligations dont ils doivent aujourd'hui répondre devant le juge des comptes comme de leur propre gestion*. Les comptables ne jouent donc plus seulement le rôle de « gardiens de fonds » et de « teneurs de livres », mais aussi le rôle de « contrôleurs (et de contrôleurs pécuniairement responsables) des obligations des ordonnateurs ».

L'on était alors logiquement conduit à définir les règles de la comptabilité publique *comme toutes celles qui doivent être suivies à la fois par les comptables et par les ordonnateurs, pour qu'un encaissement ou un décaissement soit considéré comme valable*.

Avec une certaine timidité, et en prenant grand soin de s'appuyer sur le thème classique du contrôle de la caisse, le décret du 31 mai 1862 s'est efforcé dans son article 1<sup>er</sup> d'exprimer cette conception dans les termes ci-après : « Les deniers publics sont les deniers de l'État, des départements, des communes ou des établissements publics ou de bienfaisance. Le service et la comptabilité des deniers publics sont soumis aux dispositions législatives et aux règlements dont la teneur suit. » L'expression sibylline « le service des deniers publics » a été interprétée comme signifiant « les conditions requises pour permettre un encaissement ou un décaissement de deniers publics ». L'article 1<sup>er</sup> fut donc suivi par 883 articles fixant des obligations qui dépassent très largement le cadre des comptables et concernent aussi bien les ordonnateurs.

Avec une telle définition, il devenait déjà très difficile de faire le tour des questions qui pouvaient se poser. Très généralement, il s'agissait de savoir quels étaient les encaissements et