

les décaissements que l'on pouvait faire, qui avait qualité pour les faire et comment on pouvait les faire. Autour de ce monument qu'a constitué le décret de 1862 s'est édifié un « droit » dont la portée n'a cessé de s'étendre.

DÉFINITION JURIDIQUE MODERNE

Cependant cette histoire ne s'arrête pas là. Un autre pas en avant a été accompli toujours sur la même voie et la définition reposant sur l'article 1^{er} du décret de 1862 est aujourd'hui périmée. Pourquoi ?

D'abord parce que la notion juridique de « deniers publics » sur laquelle s'étaient appuyés les rédacteurs du décret de 1862 manquait de clarté. On ne peut éviter de mélanger les deniers dans la caisse des comptables et certains de ceux-ci font à la fois des opérations de caractère public et d'autres opérations de natures variées. D'où des dissertations byzantines et des distinctions d'une extravagante subtilité.

Ensuite parce que l'idée centrale de la « défense de la caisse » après avoir permis de construire une réglementation très ample était devenue elle-même trop étriquée. Certes, il demeure indispensable de défendre la caisse au milieu du XX^e siècle comme au milieu du XIX^e siècle. Mais à côté des « encaissements » et des « décaissements » (c'est-à-dire des entrées et des sorties de numéraire) il existe de nombreux actes juridiques « apparentés » dont la réglementation ne présente pas moins d'intérêt, bien que les répercussions sur la caisse soient parfois indirectes et lointaines.

Ainsi, les principaux actes exécutés par les comptables sont traditionnellement qualifiés de *recettes* et de *dépenses*. Pour les rassembler dans une même définition, il faut aujourd'hui prendre un certain « recul ». On peut dire par exemple que *les recettes et les dépenses sont les opérations financières qui ont pour effet, sauf lorsqu'elles se compensent mutuellement, d'accroître ou de réduire les disponibilités d'une personne morale* (1). Par

(1) Cette définition des recettes et des dépenses est celle qui a été adoptée dans cet ouvrage et qui correspond le mieux à la terminologie habituelle des administrations. Les experts de la technique comptable (surtout les experts privés) ont tendance à réserver ces mots aux opérations qui s'imputent au compte d'exploitation d'une entreprise, c'est-à-dire aux opérations qui provoquent des « gains » ou des « pertes » (à l'exclusion des opérations d'emprunt, de dépôt et d'investissement). Dans le secteur public les seules opérations méritant le nom de « recettes » et de « dépenses » seraient alors les opérations budgétaires.

« disponibilités » on doit alors entendre « tous les moyens de paiement immédiatement disponibles », non seulement le numéraire mais aussi les dépôts à vue et certaines réserves de valeurs. Ne voulant pas être accusés de dépasser le sujet d'étude énoncé par l'article premier (le « service des deniers publics ») les rédacteurs du décret du 31 mai 1862 n'ont pas osé aller si loin. Ils ont réglementé les recettes et les dépenses *comme s'il s'agissait toujours d'encaissements et de décaissements*. Il en résulte une certaine « gaucherie » et le praticien ne parvient pas à comprendre pourquoi ce texte fondamental ne contient pas de règles concernant le contrôle et la comptabilité des opérations d'ordre, des mouvements de titres et des comptes courants.

Dans le même esprit, la réglementation de 1862 se limite pour les ordonnateurs aux actes qui précèdent *immédiatement* l'exécution des recettes et des dépenses. Elle permet de définir trois procédures : la *constatation* (qui établit l'existence d'une somme à percevoir ou à payer) la *liquidation* (qui arrête le montant de cette somme), l'*ordonnancement* (qui habilite le comptable à percevoir ou à payer). Mais elle ne précise pas comment doivent être conclus les contrats qui conduiront éventuellement à constater l'existence d'une créance ou d'une dette exigibles. D'où la nécessité d'une quatrième procédure qui précède les trois autres, qui intéresse dans la plupart des cas les mêmes administrateurs et à laquelle on a donné le nom d'*engagement* (1). Depuis une trentaine d'années on peut dire que ce problème de l'engagement est passé au premier plan des préoccupations du département des Finances. Pour le résoudre, on a employé à tous les échelons administratifs des méthodes de plus en plus variées, de plus en plus complexes, mais la grande gêne qu'on a éprouvée provient du fait que tous les mécanismes d'engagement ne sont pas « engrenés » naturellement sur les mécanismes d'exécution des recettes et des dépenses, car ne supposant aucun maniement de « deniers publics » ils ne pouvaient pas être prévus par le décret de 1862.

(1) Nous reviendrons dans la seconde partie de cet ouvrage sur la notion juridique « d'engagement ». La définition la plus claire consiste, semble-t-il, à assimiler l'engagement à la conclusion d'un contrat, dont l'exécution conduira à constater l'existence d'une créance ou d'une dette.

On tend aujourd'hui à définir une cinquième procédure (antérieure à l'engagement) : « l'affectation » ayant pour effet de réserver un montant déterminé d'autorisations budgétaires à la réalisation d'un « ouvrage ».