

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE OUVERTE LE 27 DECEMBRE 1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 janvier 1963.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1963 (2° partie. — Moyens des services et dispositions spéciales), ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

ANNEXE N° 15

FINANCES ET AFFAIRES ECONOMIQUES

II. — Services financiers.

Rapporteur spécial : M. Ludovic TRON

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Yvon Coudé du Foresto, vice-présidents ; Julien Brunhes, Martial Brousse, Marc Desaché, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, André Fosset, Pierre Garet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jacques Richard, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2° législ.) : 22 et annexes, 25 (tome II, annexe 14), 57 (tomes I et II, annexes VI et X) et in-8° 9.

Sénat : 42 (1962-1963).

Mesdames, Messieurs,

Pour établir la comparaison entre les budgets Finances et Affaires économiques des années 1962 et 1963, il faut tenir compte de ce que les crédits de l'Administration du Quai Branly qui étaient précédemment groupés dans un titre particulier — III : Affaires économiques — sont désormais rattachés au titre — II : Services financiers. Cette nouvelle présentation répond à la suppression du Secrétariat d'Etat au Commerce intérieur.

*
* *

Les crédits de paiements ouverts en 1962 au titre du Ministère des Finances et des Affaires économiques (II : Services financiers et III : Affaires économiques) se sont élevés à..... 1.945.444.018 F,

Les propositions pour 1963 s'élèvent à.. 2.118.698.943 F,
soit une augmentation de..... 173.254.925 F.

La différence en plus : 8,8 %, est inférieure en valeur relative à la différence moyenne du budget : 10,6 %.

Pour les autorisations de programme, les chiffres respectifs sont de :

Pour 1962..... 76.824.000 F,

Pour 1963..... 87.670.000 F,

Soit une augmentation de..... 10.846.000 F,

donnant un pourcentage de + 14 %.

Il n'y a rien à dire des mesures acquises dont le montant ressort à 144.848.864 F et qui sont pour l'essentiel dues aux mesures d'amélioration des rémunérations de la Fonction publique et aux différents régimes statutaires prévus dès 1962.

Les mesures nouvelles comportent une prévision de 67 millions 974.381 F, au titre des dépenses ordinaires (pour la plus grande part des dépenses de personnel) et 23.640.000 F au titre des dépenses en capital.

SERVICES FINANCIERS

I. — Dépenses de personnel.

L'augmentation des dépenses résulte :

- de la modification des effectifs ;
- des changements intervenus dans les modalités de rémunérations.

En outre, certains chapitres appellent quelques observations particulières :

1° Modalités de rémunérations.

Les changements survenus ne comportent que des mesures d'importance secondaire ; les unes résultent d'alignements automatiques, comme l'ajustement des crédits de fonctionnement des services financiers à l'étranger destiné à couvrir l'incidence des hausses du coût de la vie ; les autres de décisions prises en 1962, comme l'application du décret du 5 juin portant relèvement du taux des indemnités d'enseignement et des jurys de concours ; les autres, enfin, comportent une amélioration de la situation de certaines catégories de personnels (revalorisation du taux des vacances allouées aux agents du contrôle des spectacles, revalorisation de l'indemnité de risques des agents des brigades des douanes).

2° Effectifs.

Les propositions qui nous sont faites comportent un effort substantiel de la part des administrations financières pour tenir compte du souci toujours manifesté par le Sénat de contenir, dans les limites les plus raisonnables, le volume des effectifs. Si l'on se rapporte au tableau récapitulatif, il y a même presque équilibre entre les créations d'emplois — 1.250 unités — et les suppressions — 1.024 — proposées au titre des seuls Services financiers.

En fait, la balance est plus apparente que réelle. Pour la plupart, les suppressions proviennent des changements survenus dans le régime de l'Algérie. Pour une autre part, elles sont compensées

par l'augmentation relativement considérable des crédits affectés aux travaux à la tâche (+ 8.860.000) et aux travaux supplémentaires (+ 547.000).

On retrouve aussi, dans la présentation qui est faite des créations d'emplois, quelques-uns des procédés que nous avons relevés l'an dernier (les remplacements ont toujours lieu dans le même sens par création d'emplois supérieurs et suppression d'emplois subalternes — par exemple, dans la substitution de 21 huissiers à 25 agents manipulant des titres — ou encore le « gage » n'est qu'une apparence, car il provient d'une suppression inévitable, comme dans la compensation établie entre la suppression de 500 emplois du Trésor dans les services d'Outre-Mer et la création de 500 postes nouveaux en France).

A la vérité, les artifices les plus critiquables ont disparu. Et le grand, le véritable argument qui est produit à l'appui des créations demandées (Annexe I) est l'augmentation des tâches : augmentation globale — augmentations particulières à certains services — augmentations particulières à certains points. Le développement général des tâches administratives est un sujet bien connu et qui relève de causes complexes, mais ce qu'il faut souligner avec force, c'est le danger des innovations insuffisamment étudiées. Trop souvent, l'homme qui décide est autre que l'homme qui applique : le premier pousse à l'extrême le souci de la perfection et, pour satisfaire les exigences de l'esprit, il adopte des mesures excellentes dans leur principe, mais qui entraînent un travail hors de proportion avec les résultats à attendre. Combien de contrôles, combien d'avis, combien de commissions coûtent mille fois plus qu'ils ne rapportent. Combien de perfectionnements, heureux dans leur détail, qui, dans leur ensemble, contribuent à la déchéance de nos administrations.

Il est aussi d'heureuses novations qui entraînent des créations dans certains secteurs d'activité : le développement de la mécanisation et la mise en route d'ensembles électroniques exigent un personnel qualifié. On nous demande à ce titre, pour les différents services, 172 créations.

Enfin, le vaste mouvement de migration qui se poursuit sur le territoire fait que des besoins nouveaux apparaissent dans les centres urbains sans que des diminutions équivalentes se manifes-

tent ailleurs. On aura une idée du problème qui se pose aux Services par les exemples choisis dans la banlieue parisienne pour les Services du Trésor et qui font l'objet du tableau ci-dessous :

Accroissement des tâches de 1955 à 1962.

COMMUNES	ANNEES	NOMBRE d'articles.	MONTANT (En francs.)	NOMBRE des acomptes provi- sionnels.	POPULATION
Châtillon-sous- Bagneux	1955	29.189	6.550.000	3.057	34.000
	1960	43.210	23.220.000	9.119	63.000
	1962	55.981	36.500.000	12.172	80.000
Paris 12/1.....	1955	65.379	25.000.000	12.513	»
	1960	76.802	55.500.000	26.406	»
	1962	84.184	68.500.000	25.899	»
Sceaux	1955	33.634	9.389.000	3.842	49.000
	1960	47.017	37.200.000	11.910	76.000
	1962	54.821	42.700.000	13.394	82.000
Choisy-le-Roi	1955	38.224	7.060.000	3.900	48.700
	1960	46.677	20.058.000	10.575	65.000
	1962	54.402	28.107.000	10.756	92.000

Allant à l'encontre de cette complication des tâches, on doit relever la publication, le 29 décembre dernier, d'un décret portant réforme de la Comptabilité publique. Cent ans exactement après sa parution, le décret impérial du 31 mai 1862 fait l'objet d'une mise au point qui comporte la mise à jour, le classement des innombrables textes qui l'avaient complété dans l'intervalle et qui reprend, en les modernisant, les principes autour desquels s'ordonneront, dans l'ordre et la clarté, les diverses pratiques d'exécution. (Annexe II.)

3° *Observations particulières.*

a) *Algérie.* — Plusieurs chapitres sont affectés par le changement survenu dans le régime de l'Algérie. La Convention d'Evian prévoyait que les services financiers fonctionneraient, pour compte, comme jusqu'au 31 décembre 1962. Le personnel a donc été payé, jusqu'à cette date, sur les crédits du budget des Services civils de l'Algérie.

Depuis le 1^{er} janvier, chacun des Etats reprend en compte ses propres dépenses. L'Etat français doit donc assurer :

— Le service des dépenses et des recettes métropolitaines en Algérie. Les Services du Trésor demandent, à ce titre, la création de 367 emplois.

— Le contrôle financier de ces opérations.

Il est demandé, à cet effet, la création de..... 22 emplois.

— La gestion des biens demeurant dans le patrimoine de l'Etat français. Il est demandé, à ce titre, par le Service des Domaines, la création de..... 20 emplois.

Ces créations auraient pu être échelonnées dans le temps.

b) *Personnel en surnombre.* — L'administration a mis à profit les circonstances exceptionnelles de l'an dernier pour reclasser, dans les services en extension, une partie importante du personnel de l'Office des Changes demeuré en surnombre. Ont été ainsi affectés :

Au personnel mécanographique de l'Administration centrale des Finances..... 5 agents.

Au Service des études économiques et financières 5 agents.

Au Secrétariat d'Etat aux rapatriés..... 39 agents.

Il en est résulté une économie globale de 541.226 F.

*

* *

II. — Dépenses de matériel.

A côté de dépenses résultant de causes plus ou moins automatiques (1) ou de mesures déjà prises, l'essentiel des augmentations de crédits résulte de la mécanisation des services (2). Le Sénat connaît bien cette question évoquée chaque année à l'occasion du budget. Une note reproduite en annexe III fait le point de la situation.

De l'expérience amorcée il y a maintenant deux ans pour certains services et trois pour d'autres, se dégagent les observations suivantes :

1° Pour donner toute son efficacité, le matériel électronique suppose une véritable adaptation non seulement du personnel, mais des méthodes et de l'organisation, qui peut exiger des modifications de la réglementation et même de la législation. Autrement dit, pour que le matériel serve utilement, il faut s'organiser pour le servir lui-même judicieusement. Le service préalable comporte l'existence d'un personnel qualifié, utilisant des moyens adéquats et, notamment, du matériel mécanographique ;

2° Il en résulte que la mise en œuvre du matériel électronique ne supprime pas l'usage du matériel mécanique, et qu'elle nécessite la présence d'un personnel moins nombreux peut-être mais plus qualifié ;

(1) Mise au point des crédits d'impression pour un montant global de.....	+	5.216.392
Rétablissement au chapitre des frais d'impression du produit des ventes de publications officielles effectuées par l'Imprimerie nationale.	+	651.643
Augmentation du versement aux P. et T. pour le remboursement à forfait de la valeur d'affranchissement des correspondances officielles expédiées par les administrations financières.....	+	10.526.000
(2) Sur le plan de l'électronique, la Direction générale des Impôts procède à la mise en place de deux nouveaux ensembles en province et à l'aménagement de l'équipement du centre mécanographique de Paris.	+	2.000.000
Un ordinateur est également mis en service au centre mécanographique de la Direction de la Dette Publique.....	+	300.000
Par ailleurs, les Services extérieurs du Trésor procèdent au renforcement mécanographique et électronique des centres régionaux de pensions	+	1.900.000
Des ajustements de frais de fonctionnement et de frais d'imprimés nécessaires aux ensembles sont demandés :		
Administration centrale.....		300.000
Services extérieurs du Trésor.....		200.000
	+	500.000

3° Il en résulte, enfin, qu'il ne peut être tiré de conclusions définitives des expériences amorcées qu'après un long délai — sans doute de trois à cinq années. Mais il est, d'ores et déjà, possible de penser que l'on obtiendra plutôt un meilleur service (résultats bien plus rapides et bien plus complets) qu'un service moins onéreux (les dépenses d'investissement et d'entretien absorbant probablement les économies à attendre) ;

4° A ce point des observations, on aperçoit combien est délicate la mise en œuvre généralisée d'un matériel aussi cher, et combien elle requiert de précautions et de réflexions. Aussi, le Ministère des Finances a-t-il prévu des organes d'étude et de coordination :

— d'une part, sur le plan technique, un Comité de coordination mécanographe, créé par arrêté du 18 octobre 1960, contrôle la mise en œuvre des procédés en ce qui concerne tant l'acquisition et l'utilisation des matériels que la formation et l'emploi des personnels spécialisés ;

— d'autre part, sur le plan de la mise en œuvre, un Comité d'équipement créé par décision ministérielle du 16 novembre 1961 se préoccupe de l'implantation géographique des centres, de leur regroupement ou de leur articulation en fonction des possibilités budgétaires et matérielles ouvertes dans un programme général d'équipement des Services financiers ;

5° Il n'en reste pas moins que les conseillers en la matière restent fréquemment les vendeurs de matériel. On peut se demander si, sur un plan général, il ne serait pas bon :

— d'étendre à l'ensemble de l'Administration les méthodes de coordination initiées par le Ministère des Finances ;

— d'avoir un organe d'étude qui puisse utilement conseiller les administrations sur l'opportunité de la possession d'un ordinateur et sur les conditions de son efficacité.

*

* *

III. — Interventions publiques.

Trois crédits seulement figurent à ce titre :

1° *Le premier*, pour la contribution de la France aux frais de fonctionnement de la Conférence de contrôle des Assurances des Etats Africains et Malgache d'expression française.

Il s'agit d'un organisme qui a été créé à la suite d'une convention de coopération signée par les Etats Africains et Malgache au mois de juillet 1962 et qui a pour but :

a) De permettre l'harmonisation des textes législatifs ou complémentaires en matière d'assurances ;

b) D'organiser un contrôle collégial et global des entreprises ;

c) D'organiser la coopération technique des services qui, dans chaque Etat, exerce le contrôle local des organismes et activités d'assurances.

On ne peut que se féliciter de la coopération ainsi établie.

2° *Le second*, destiné à permettre le rachat d'alambics dans les conditions fixées par le décret n° 54-1148 du 13 novembre 1954 et les ordonnances des 30 août 1960 et 29 novembre 1960.

Le nombre d'alambics détenus par les récoltants bouilleurs de crus et les bouilleurs ambulants distillant pour le compte de ceux-ci est d'environ 64.000.

Il a été estimé qu'il pourrait être présenté 1.000 demandes annuelles de rachats donnant lieu à un paiement de l'ordre de 1.000 F.

3° *Le troisième* est destiné à faire face au paiement d'indemnités au titre de la suppression des débits de boissons, en application de l'ordonnance du 29 novembre 1960 : 5 millions de francs.

Dans les zones interdites, existent : 84 débits de 2° catégorie, 123 de 3° catégorie, 1.967 de 4° catégorie.

Il est impossible d'évaluer le nombre des demandes d'indemnités, non plus que leur montant.

On ne sait pas non plus combien de licences donneront lieu à cession, d'où l'inscription d'un crédit purement indicatif.

*
* *

IV. — Dépenses en capital.

Les opérations prévues au titre des dépenses en capital représentent 85.200.000 francs en autorisations de programme et 22 millions de francs en crédits de paiement, selon la répartition ci-dessous :

	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement.
	(En francs.)	
57-90. — Equipement des services financiers....	55.200.000	15.000.000
57-92. — Travaux d'équipement du cadastre.....	30.000.000	7.000.000
	85.200.000	22.000.000

Les autorisations de programme prévues en 1963 et dont l'énumération figure au document budgétaire peuvent être regroupées de la façon suivante :

A. — Chapitre 57-90.

- acquisitions et travaux nécessaires à la réinstallation, l'aménagement ou la construction et l'équipement de *Trésoreries générales* ou autres immeubles affectés à des postes comptables 13.000.000 F.
- Equipement des administrations fiscales.... 25.000.000
réparti ainsi qu'il suit :
 - Acquisitions et constructions d'immeubles divers.. 10.125.000
 - Réorganisation des services fiscaux 14.225.000
 - Réforme hypothécaire ... 650.000
- Acquisitions de terrains ou d'immeubles, construction de bureaux et de casernes des *douanes* 10.000.000
- Reconstitution du parc naval, équipement radio, radar et divers des douanes..... 3.300.000
- Travaux et acquisition de matériel divers.... 3.900.000

Les crédits de paiement destinés à couvrir les autorisations de programme nouvelles ont été fixés à 15 millions de francs.

B. — Chapitre 57-92.

Le montant des autorisations de programme mises à la disposition du Service du cadastre, au titre de l'exécution des travaux de rénovation cadastrale, s'élève à 10 millions de francs ; celles-ci sont assorties de 4 millions de francs de crédits de paiement, soit la reconduction des dotations accordées en 1962.

Un programme de 20 millions de francs et 3 millions de francs de crédits de paiement est également prévu pour l'exécution des travaux cadastraux consécutifs au remembrement effectué par le génie rural.

AFFAIRES ECONOMIQUES

Les crédits concernant l'Action internationale — chap. 42-80 et 42-81 — et l'Education éducative et culturelle — chap. 44-80 à 44-88 — font l'objet d'un rapport distinct établi par M. *Desaché*.

Seront seuls examinés ici les crédits de fonctionnement et les dépenses en capital.

Au titre des crédits de personnel, il faut relever la création de 39 emplois destinés à renforcer les effectifs de l'I. N. S. E. E. selon le plan prévu, pour lui permettre de réaliser les programmes d'enquêtes et de travaux statistiques que lui assigne le Plan.

Au titre du matériel, il faut noter un crédit de 25 millions de francs affecté aux travaux de recensement industriel et commercial.

Les dépenses en capital sont regroupées dans trois chapitres : 57-10, 57-20 et 57-30. Les opérations envisagées concernent l'acquisition ou la réparation des divers immeubles à l'étranger, le relogement des Services départementaux des Enquêtes économiques du Pas-de-Calais et de la Vienne, des acquisitions immobilières et des travaux pour l'I. N. S. E. E., à concurrence de 400.000 F, ainsi que l'aménagement des directions régionales de Marseille, de Reims et de Lille (1.110.000 F) et l'achat de matériel mécano-graphique (400.000 F).

CONCLUSION

La conclusion formulée à l'occasion de l'examen du budget de 1962 reste valable : cette année encore, il s'agit d'un budget de transition.

D'une part, les changements qui s'accomplissent dans toutes les activités économiques, sociales, culturelles, la participation de plus en plus accusée de l'Etat, non seulement au contrôle, mais aussi à la conception et à l'exécution des grandes actions, impliquent un accroissement continu et redoutable de leur tâche.

De l'autre, la mise en œuvre de méthodes plus modernes et plus précises, l'emploi de matériels mécaniques et électroniques perfectionnés, font espérer une amélioration de la productivité des services.

Les deux influences peuvent, dans une certaine mesure, se balancer, mais on voit qu'elles impliquent une modification assez profonde, non seulement dans l'organisation des services, mais aussi dans les méthodes qu'ils appliquent, et qu'elles feront peut-être même porter leur exigence sur la nature des réglementations à concevoir.

Durant toute cette période, il est vain d'espérer des économies substantielles. Peut-être même l'accroissement des tâches précèderait-il l'accroissement de la productivité, en exigeant plus de personnel. Or, les administrations financières manquent cruellement de personnel, beaucoup moins parce qu'elles ne disposent pas de crédits que parce qu'elles ne sont pas à même de les employer : elles disposent de postes budgétaires, mais ne parviennent pas à recruter pour les occuper. A la Direction générale des impôts, près de 4.500 postes d'agents titulaires demeurent vacants (une part importante concerne les agents supérieurs responsables de l'assiette et du contrôle). Dans les services du Trésor, le déficit est de l'ordre de 4.000 agents.

On retrouve ici les graves conséquences, maintes fois signalées par votre Commission des Finances, d'une longue période d'insuf-

fisante rémunération de la Fonction publique. L'administration s'efforce de pallier le mal. Faute de recruter des agents supérieurs, elle recourt à des agents subalternes (d'où les créations qui nous sont demandées). Faute de candidats, elle allège les conditions à remplir pour participer aux concours. Faute de titulaires, elle recrute des auxiliaires au moyen des crédits pour « travaux à la tâche ».

Les palliatifs comportent à la fois les inconvénients évidents et des limites qu'il serait imprudent de franchir.

Si l'existence d'emplois vacants et les disponibilités en crédits qui en résultent permettent de faire appel à des agents temporaires, si les augmentations de crédits permettent d'accroître le recours aux personnels « à la tâche » et aux heures supplémentaires, il n'en est pas moins vrai que ce ne sont qu'expédients fâcheux. Des conditions aussi particulières de recrutement n'offrent pas les garanties nécessaires quant à la qualité des agents auxquels sont confiés des travaux délicats. Ainsi se reconstitue une masse de personnels (1) — souvent rétribués à taux élevé — dont l'existence posera des problèmes de la plus grande difficulté lorsque la mécanisation et — il faut l'espérer — la reprise d'un recrutement normal, rendront leur présence moins nécessaire.

L'atténuation des exigences en matière de candidatures aux concours a permis un meilleur recrutement : 738 candidatures au concours des impôts, contre 422 l'année précédente, 307 au Trésor, contre 199. Mais ces chiffres restent faibles devant le nombre des places offertes (393 pour 168).

Mais ce qui est de loin le plus grave, ce sont les vides dans les rangs des agents responsables. Non seulement les contrôles — administratifs et fiscaux — sont mal assurés, mais des tâches aussi essentielles que l'assiette sont exécutées dans les conditions les plus défectueuses. Il faut répéter le cri d'alarme lancé l'an dernier. Sans doute les difficultés sont-elles générales à la fonction publique mais il semble bien que l'Administration des finances connaisse une désaffection particulière due aux conditions très dures du travail qui est exigé, au moins autant qu'à l'insuffisance des rémunérations (2).

(1) Pour quatre trésoreries de la région parisienne, la proportion du personnel masculin est de 21 agents sur 120. Il en résulte un absentéisme considérable : 2.873 journées par an.

(2) A cet égard la plupart des questions « catégorielles » soulevées lors de la discussion du budget de 1962 se trouvent réglées. Un petit nombre reste en suspens, concernant notamment les Trésoriers-Principaux et Receveurs-Percepteurs.

Devant ce problème, devant le problème de la modernisation, la Commission des Finances souhaiterait que lui soient offertes des vues moins parcellaires sur l'avenir prochain et que le projet de budget à venir s'accompagne d'un programme pour une période couvrant au moins la durée du Plan.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, elle recommande l'adoption du projet présenté par M. le Ministre des Finances.

ANNEXE I

TABLEAU DES CREATIONS ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS

SERVICES	CREATIONS	SUPPRES- SIONS	DIFFE- RENCES
Administration centrale des Finan- ces	59	48	+ 11
Contrôles économiques et financiers.	137	256	— 119
Office des Changes.....	»	56	— 56
Cour des Comptes.....	1	1	»
Services extérieurs du Trésor.....	500	500	»
Services extérieurs de la Direction générale des Impôts.....	160	160	»
Service des laboratoires.....	6	3	+ 3
Administration centrale des Affai- res économiques.....	6	5	+ 1
Administration centrale des Affai- res économiques (Corps annexes).	15	20	— 5
Service des enquêtes économiques..	»	2	— 2
Institut national de la statistique et des études économiques.....	55	5	+ 50
Services financiers en Algérie.....	387	»	+ 387
Totaux	1.326	1.056	+ 270

ANNEXE II

NOTE

sur la réforme de la réglementation de la Comptabilité publique.

Cette réforme a fait l'objet du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, qui se substitue au décret impérial du 31 mai 1862.

Encore valable dans ses dispositions de principe, ce texte était devenu, avec le temps, d'un maniement difficile : un siècle de réglementation l'avait considérablement alourdi sans pour autant combler toutes ses lacunes. Conçu, d'autre part, à une époque où l'idée dominante en matière de finances publiques était le contrôle des opérations, le décret du 31 mai 1862 ne permettait pas d'atteindre tous les objectifs que la conception moderne du service public assigne à la Comptabilité.

*

* *

1° Raisons de la réforme.

Depuis un siècle, des textes fort nombreux — plus de trois mille — de nature juridique très diverse — loi, décret, arrêté, instruction — avaient, en effet, progressivement modifié le décret de 1862 sans être intégrés aux dispositions initiales. De ce fait, nombre de prescriptions manquaient de cohérence entre elles : une incertitude pouvait toujours affecter la valeur d'une disposition ; des discussions s'élevaient même sur l'interprétation de certains principes.

Le décret de 1862 présentait également des lacunes. Réglementant au premier chef les opérations de l'Etat, il ne contenait, à l'égard des collectivités territoriales et des établissements publics — dont le développement considérable caractérise pourtant, pour une part, la vie administrative française au cours des cent dernières années — que des dispositions insuffisantes.

Si l'on ajoute que la plupart des règles de Comptabilité publique, à l'exception de celles qui touchent à la responsabilité des comptables, aux droits des personnes, à la propriété privée ou à la loi organique relative aux lois de finances, étaient, aux termes de la Constitution, du domaine réglementaire, il apparaissait à tous égards que la réforme du règlement général de 1862 — plusieurs fois amorcée sans résultats — était devenue une urgente nécessité.

*

* *

2° Portée de la réforme.

Le décret du 29 décembre 1962 propose une synthèse des principes fondamentaux et des règles générales actuellement en vigueur, synthèse autour de laquelle devraient ultérieurement s'ordonner dans l'ordre et la clarté les diverses procédures pratiques d'exécution du service. A cet effet, des définitions sont données, plus pragmatiques, d'ailleurs, que dogmatiques, qui devraient faciliter plus tard la rédaction des textes ou des instructions.

Le nouveau texte confirme également les principes fondamentaux de la Comptabilité publique dont l'expérience prouve qu'ils demeurent conformes à l'intérêt des finances publiques, tels les principes de séparation des ordonnateurs et des comptables

publics et de responsabilité pécuniaire des comptables publics, tel, enfin, le contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes qui, pour assurer la conformité des recettes et des dépenses publiques aux décisions de l'autorité budgétaire, reste fondamental.

Mais la Comptabilité publique ne saurait plus avoir pour fin que d'assurer la régularité du maniement des fonds publics ; elle doit aussi permettre une présentation des comptes de l'Etat, des collectivités et des établissements publics et que leur analyse puisse être conduite et exploitée comme l'un des éléments essentiels de la Comptabilité nationale.

Elle doit aussi dépasser l'ancienne conception de la comptabilité qui, axée sur les seuls mouvements de fonds, ne donnait pas tous les éléments nécessaires pour déterminer « les résultats » ou pour calculer autrement que par approximation le rendement financier ou le prix de revient d'un service.

Le nouveau texte s'efforce de combler cette lacune en consacrant, notamment, la « Patrimonialisation » de la Comptabilité publique déjà largement amorcée en fait dans les secteurs des collectivités locales et des établissements publics.

Enfin, pour tenter de laver les règles de la comptabilité publique du reproche d'ésotérisme qui leur est quelquefois adressé, un effort d'unification et de modernisation du vocabulaire technique a été tenté qui devrait aider à une meilleure intelligence de la réglementation.

*
* *

3° *Analyse des nouvelles dispositions.*

Le nouveau règlement de comptabilité publique doit comprendre quatre parties.

Divisée en cinq titres respectivement consacrés au Budget, aux Ordonnateurs et Comptables, aux opérations de recettes et de dépenses, à la comptabilité et aux contrôles, la première partie pose les principes fondamentaux de comptabilité publique applicables à tous les organismes publics définis à l'article 1^{er} et la seconde est relative à l'Etat.

La troisième partie est divisée en deux sous-parties relatives, l'une aux établissements publics de caractère administratif, l'autre aux établissements à caractère industriel et commercial. La réglementation financière et comptable des premiers a déjà été codifiée par un décret du 10 décembre 1953 ; celle des seconds, en revanche, découle toujours, à l'heure actuelle, d'un décret du 15 décembre 1934, dont la plupart des dispositions ont été explicitement ou implicitement abrogées par des textes ultérieurs.

Il convient, au demeurant, de préciser à cet égard que le décret du 29 décembre 1962, et notamment son article 153, ne saurait avoir pour conséquence de soumettre à la réglementation de comptabilité publique les entreprises dites « nationales », même si celles-ci ont été constituées sous la forme d'établissements publics à caractère industriel et commercial, dès lors qu'elles n'ont pas été dotées d'agent comptable par le texte qui les a instituées.

Il faut ajouter que cette réforme doit comporter une quatrième partie relative aux règles générales d'application des principes fondamentaux aux collectivités locales et à leurs établissements publics. Cette quatrième partie n'est toutefois pas jointe au décret portant règlement général car elle postule, non seulement le contre-seing, mais encore l'agrément des Ministres de tutelle des collectivités locales. C'est seulement à l'issue des études actuellement en cours en ce domaine qu'elle pourra être soumise à la sanction des autorités gouvernementales.

Enfin, l'article 55 bis du présent projet de loi complète la réforme en codifiant les règles relatives à la responsabilité pécuniaire des comptables.

ANNEXE III

INSTALLATIONS ELECTRONIQUES DES SERVICES FINANCIERS

Centres en service. — Perspectives de développement.

Les centres mécanographiques du Département des Finances et des Affaires Economiques, disposant de matériels électroniques, ont été installés en 1961. La mise en service des machines s'est poursuivie depuis fin 1961 à un rythme relativement lent, conditionné tant par les possibilités de livraison des constructeurs que par les difficultés de recrutement et de formation des analystes et des programmeurs.

En outre, les études préalables à toute installation et le passage des travaux sur machines sont en général longs et délicats.

Malgré ces difficultés, le Département des Finances dispose actuellement des centres suivants :

Direction de la Comptabilité publique.

Trésorerie Générale d'Amiens :

- Machine : Gamma 30 BULL.
- Travaux exécutés : Recouvrement de l'impôt direct (240.000 articles de rôle, 39 perceptions rurales).

Trésorerie Générale de Tours :

- Machine : IBM, RAMAC 305.
- Travaux exécutés : Recouvrement de l'impôt direct (120.000 articles de rôle, 5 perceptions urbaines).

Trésorerie Générale de Grenoble :

- Machine : 300 TI-BULL.
- Travaux exécutés : Paiement de 100.000 pensions .
Paiement des traitements des 30.000 fonctionnaires de la région Rhône-Alpes.

Trésorerie Générale de Châlons-sur-Marne :

- Machine : IBM 1401 à bandes magnétiques.
- Travaux exécutés : Paiement de 120.000 pensions.
Paiement des traitements des 40.000 fonctionnaires de la région Champagne.

Agence Comptable Centrale du Trésor :

- Machine : Gamma 30 BULL.
- Travaux exécutés : Centralisation comptable et statistique des comptabilités des Trésoreries générales.
Gestion du personnel du Trésor.
Paye des fonctionnaires d'administrations centrales.

Direction générale des impôts.

Direction de la mécanographie de Paris :

- Machines \ IBM - RAMAC 305.
/ IBM 1 401.
- Travaux exécutés : Paye des agents de la Direction Générale des impôts à Paris.
Gestion du personnel.
Statistiques : versement forfaitaire de 5 % ; bénéfices industriels et commerciaux.
Assiette et recouvrement de la T. V. A. (Seine).
Calcul de l'I. R. P. P. (Seine).

Direction des Impôts de Strasbourg :

- Machine IBM 1401 (en cours d'installation).
- Travaux à exécuter : Assiette et recouvrement de la T. V. A.
Calcul de l'I. R. P. P.

Direction générale des douanes.

- Machine : IBM - 1 401 à bandes magnétiques.
- Travaux exécutés : Statistiques douanières.
Cahiers mensuels, trimestriels et annuels.

Institut national de la statistique.

- Machine : IBM - 7 070 avec IBM - 1 401 à bandes magnétiques.
- Travaux exécutés : Recensement de la population 1962.
Calculs scientifiques.

Caisse des dépôts et consignations.

- Machine : IBM 650 à bandes magnétiques.
- Travaux exécutés : Tenue des comptes de dépôts.
Prêts.
Gestion du portefeuille.
Fonds de retraite des ouvriers d'Etat.

Service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes.

- Machine : Gamma 30 - Bull (en cours d'installation).
- Travaux exécutés : Gestion commerciale et industrielle du service.

*

* *

Chaque centre assure en outre un certain nombre d'autres travaux de volume moindre (comptabilité, gestion de personnel, impôts des collectivités locales, etc.).

*
* *

Pour 1963, la Direction Générale des Impôts a prévu l'organisation d'un nouveau centre à Reims (Région Champagne) qui participera aux travaux du centre de Châlons-sur-Marne (Trésorerie Générale).

Le Ramac 305 IBM de la Direction de la mécanographie de Paris sera en outre remplacé par un IBM 1 401, mieux adapté aux travaux en cours.

Enfin le renforcement de l'atelier de la Direction Générale des Douanes est à l'étude, le matériel actuel se révélant déjà insuffisant. Une décision interviendra vraisemblablement au cours du premier trimestre 1963 sur la nature des machines à adopter.

*
* *

Dans les deux ans à venir, l'automatisation des travaux de la Direction de la Comptabilité Publique sera poursuivie après étude des résultats acquis à Tours, Châlons-sur-Marne, Amiens et Grenoble.

En outre, l'automatisation des travaux de la Dette Publique (concession des pensions civiles et militaires) actuellement envisagée sera vraisemblablement engagée.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 54.

Intégration des experts économiques dans le corps des Commissaires aux prix.

Texte. — Les fonctionnaires du corps des experts économiques d'Etat, en fonction au 31 décembre 1962, seront intégrés au ministère des finances et des affaires économiques, dans le corps des commissaires aux prix.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités suivant lesquelles sera effectuée cette intégration qui prendra effet du 1^{er} janvier 1963.

Commentaires. — Les corps des commissaires aux prix et des experts économiques d'Etat présentent de très grandes analogies.

Leurs compétences en matière de définition et d'élaboration de la politique des prix sont tout d'abord très voisines. Ils dépendent d'ailleurs l'un et l'autre de la direction générale des prix et des enquêtes économiques.

Corps annexes d'administration centrale, ils sont, d'autre part, régis par des dispositions statutaires très semblables : leur classement indiciaire et leur déroulement de carrière sont notamment rigoureusement identiques.

Le faible effectif des experts économiques d'Etat (18 agents en service) justifie enfin, dans un souci de meilleure gestion du personnel, leur rattachement au corps des commissaires aux prix dont le nombre est également limité à 67 agents.

Cette mesure d'intégration déroge toutefois aux règles de recrutement prescrites par le statut général des fonctionnaires. Son application, dont les modalités seront précisées par décret en Conseil d'Etat, est donc subordonnée à une autorisation législative expresse.

C'est cette autorisation législative que donne le présent article que votre Commission des finances vous propose d'adopter sans aucune modification.

Article 55.

Contrôle de prix de revient de certains marchés publics.

Texte proposé par le Gouvernement.	Texte voté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre Commission.
<p>I. Dans les cas prévus au II ci-dessous, les entreprises titulaires de marchés conclus avec les services de l'Etat, les établissements publics et les entreprises visées par l'article 164 (I, a) de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 et figurant sur une liste fixée par arrêté du Premier ministre pris sur proposition du Ministre des Finances et des Affaires économiques, après avis de la Commission centrale des marchés, fournissent au service contractant, si celui-ci en fait la demande, tous renseignements sur les éléments techniques et comptables du prix de revient des prestations qui font l'objet du marché. Lesdites entreprises ont l'obligation de permettre et de faciliter la vérification éventuelle sur pièces ou sur place de l'exactitude de ces renseignements par les agents de l'administration.</p>	Conforme.	Conforme.
<p>II. Les obligations prévues au I ci-dessus sont applicables aux marchés ou commandes de travaux, fournitures ou études pour lesquels la spécialité des techniques, le petit nombre d'entreprises compétentes, des motifs de secret ou des raisons d'urgence impérieuse ne permettent pas de faire appel à la concurrence ou de la faire jouer efficacement.</p>	Conforme.	Conforme.
<p>III. Les entreprises soumises aux dispositions de la présente loi pourront être assujetties à présenter leurs bilans, comptes de pertes et profits et comptes d'exploitation sous des formes déterminées, par nature d'entreprise, par arrêtés du Ministre des</p>	III. Les entreprises...	<p><i>La mention de ces obligations devra figurer dans les projets de marchés ou dans les commandes adressés aux entreprises.</i></p>
	<p>... comptes d'exploitation, ainsi que leur comptabilité analytique d'exploitation ou, à défaut</p>	Conforme.

Texte proposé par le Gouvernement.	Texte voté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre Commission
Finances et des Affaires économiques et du Ministre chargé du secteur économique intéressé. Ces arrêtés pourront également déterminer les règles à suivre pour la tenue de comptabilités spéciales à chaque marché.	<i>de celle-ci, tous documents de nature à permettre l'établissement des prix de revient, sous des formes...</i>	
	... chaque marché.	
IV. Un décret en Conseil d'Etat pris sur proposition du Ministre des Finances et des Affaires économiques, après avis de la Commission centrale des marchés, fixera les modalités d'application du présent article.	Conforme.	Conforme.

Commentaires. — Dans un référé du 12 juin 1962 relatif aux marchés de la Direction générale des télécommunications au Ministère des Postes et Télécommunications, la Cour des comptes a constaté de nouveau les difficultés rencontrées par les services dans la passation et l'exécution de certains marchés, pour lesquels la structure économique de la branche professionnelle des fournisseurs ne permet pas un recours efficace à la concurrence : l'administration, contrainte de conclure de gré à gré, se heurte, pour la fixation de prix équitables, à l'ignorance dans laquelle elle se trouve des prix de revient réels des matériels en cause.

Cette situation de plus en plus fréquente alors que le progrès technique oriente les industries vers la concentration et la spécialisation a vraisemblablement été lourde de conséquences financières pour l'Etat ; mais elle a pu aussi parfois être préjudiciable à certaines entreprises lorsque, faute de pouvoir apprécier les coûts de revient réels, des services soucieux d'obtenir les plus bas prix ont poussé leurs exigences au-delà de ce qui eût été souhaitable.

Ce sont ces considérations qui ont conduit la Cour des comptes à préconiser l'application aux cas visés ci-dessus de dispositions analogues à celles du décret-loi du 18 avril 1939 qui autorise les départements militaires à procéder à des contrôles dans la comptabilité des entreprises titulaires de marchés de matériels de guerre.

Cette suggestion de la haute juridiction rejoint une préoccupation déjà ancienne de l'administration : un décret du 26 août 1957 avait en effet réalisé un premier pas dans cette

voie ; mais, outre que son champ d'application était limité aux marchés à prix provisoires, ce texte n'a pratiquement pas pu être appliqué, en raison du fait de l'insuffisance des dispositions concernant la tenue des comptabilités sur lesquelles devaient porter les vérifications.

Le Gouvernement a estimé que le contrôle des comptabilités par les administrations devait reposer sur un texte nouveau car l'extension par voie réglementaire des dispositions du décret du 18 avril 1939 précité, spécialement conçu pour les matériels de guerre, ne saurait être envisagée. Une loi est nécessaire pour imposer cette sujétion aux co-contractants de la puissance publique : tel est l'objet du présent article.

Votre Commission des Finances n'est pas opposée à son adoption ; elle souhaite toutefois que les entreprises sollicitées pour la passation de certains marchés ou de certaines commandes soient informées, au préalable, des obligations qui peuvent leur être imposées si elles signent un contrat avec l'administration.

Elle vous propose donc de compléter, à cet effet, le deuxième paragraphe du présent article.

.....

Article 55 septies.

Responsabilité pécuniaire des comptables publics.

Texte. — I. — Quel que soit le lieu où ils exercent leurs fonctions, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics nationaux ou locaux, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent.

Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la Comptabilité publique.

Hors le cas de mauvaise foi, les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des droits qu'ils recouvrent.

Les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs.

II. — Avant d'être installés dans leur poste, les comptables publics sont tenus de constituer des garanties.

III. — La responsabilité pécuniaire des comptables publics s'étend à toutes les opérations du poste comptable qu'ils dirigent depuis la date de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions.

Cette responsabilité s'étend aux opérations des comptables publics placés sous leur autorité et à celles des régisseurs et, dans la limite des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer, aux opérations des comptables publics et des correspondants centralisées dans leur comptabilité ainsi qu'aux actes des comptables de fait, s'ils ont eu connaissance de ces actes et ne les ont pas signalés à leurs supérieurs hiérarchiques.

Elle ne peut être mise en jeu à raison de la gestion de leurs prédécesseurs que pour les opérations prises en charge sans réserve lors de la remise de service ou qui n'auraient pas été contestées par le comptable entrant, dans un délai fixé par l'un des décrets prévus au paragraphe XII ci-après.

IV. — La responsabilité pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors qu'un déficit ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par la faute du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers.

V. — La responsabilité pécuniaire d'un comptable public ne peut être mise en jeu que par le ministre dont il relève, le Ministre des Finances ou le juge des comptes.

VI. — Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est engagée ou mise en jeu a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale soit au montant de la perte de recette subie, de la dépense payée à tort ou de l'indemnité mise, de son fait, à la charge de l'organisme public intéressé, soit, dans le cas où il en tient la comptabilité matière, à la valeur du bien manquant.

Toutefois, le comptable public peut obtenir le sursis de versement de la somme fixée à l'alinéa précédent.

VII. — Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est engagée ou mise en jeu et qui n'a pas versé la somme prévue à l'article précédent peut être constitué en débet soit par l'émission à son encontre d'un titre ayant force exécutoire, soit par arrêt du juge des comptes.

VIII. — Les débits portent intérêt au taux légal à compter de la date du fait générateur ou, si cette date ne peut être fixée avec précision, à compter de celle de leur découverte.

IX. — Dans les conditions fixées par l'un des décrets prévus au paragraphe XII ci-après, les comptables publics dont la responsabilité a été engagée ou est mise en jeu peuvent, en cas de force majeure, obtenir décharge totale ou partielle de leur responsabilité.

Dans les conditions prévues par ce même décret, les comptables publics peuvent obtenir la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge.

En cas de décharge ou de remise gracieuse les débits comptables sont couverts par l'organisme intéressé. Toutefois, ils peuvent être couverts par l'Etat dans les conditions fixées par l'un des décrets prévus au paragraphe XII ci-après.

X. — Les régisseurs chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement et de paiement sont soumis aux règles, obligations et responsabilité des comptables publics dans les conditions et limites fixées par l'un des décrets prévus au paragraphe XII ci-après.

Il en est de même des agents chargés de tenir les comptabilités spéciales de matières, valeurs et titres.

XI. — Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Les gestions irrégulières entraînent pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.

Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 258 du Code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi.

XII. — Les modalités d'application du présent article sont fixées soit par le décret portant règlement général sur la comptabilité publique, soit par décrets contresignés par le Ministre des Finances.

XIII. — Sont abrogées toutes dispositions contraires au présent article, et notamment les textes mentionnés à l'état I annexé à la présente loi.

Commentaires. — Cet article, qui résulte de l'adoption d'un amendement gouvernemental, tend à codifier les dispositions relatives à la responsabilité pécuniaire des comptables publics.

Les règles fondamentales concernant la Comptabilité publique viennent, en effet, de faire l'objet du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la Comptabilité publique. Toutefois ne figure dans ce texte aucune disposition concernant la responsabilité des comptables publics. S'appuyant sur les dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique sur les lois de finances, le Conseil d'Etat avait en effet estimé que les principes concernant la responsabilité des comptables publics devaient obligatoirement être inscrits dans une loi de finances. De surcroît, l'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi les principes fondamentaux du régime de la propriété et des droits réels. Or les obligations pécuniaires imposées aux comptables publics sont de nature à porter atteinte à leurs droits patrimoniaux.

Le Gouvernement a considéré qu'il était opportun que les règles applicables en la matière qui sont dispersées dans de nombreuses lois et décrets dont certains remontent à la période révolutionnaire puissent être regroupées dans un même texte. Tel est l'objet du présent article de loi dont les principales dispositions sont analysées ci-après.

I. — Le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics constitue une des règles de base de la Comptabilité publique : ce principe figure dans divers textes, et notamment dans le décret du 31 mai 1862 (art. 14, 21 et 320).

Il comporte toutefois certaines atténuations tant en matière de recettes que de dépenses.

Le présent paragraphe reprend la législation déjà en vigueur en la matière.

II. — L'obligation pour les comptables de constituer des garanties avant leur installation est une conséquence directe du principe rappelé ci-dessus. Elle est prévue dans divers textes de l'an VIII et partiellement reprise à l'article 20 du décret du 31 mai 1862. Cette obligation est maintenue.

III. — Le paragraphe III détermine l'étendue de la responsabilité des comptables quant à la période à laquelle elle s'applique et à la nature des opérations qu'elle concerne. Les dispositions des deux premiers alinéas figuraient déjà dans le décret du 31 mai 1862 (art. 24 et art. 327 relatif à la responsabilité du comptable supérieur du Trésor pour les opérations des percepteurs).

En revanche, seules des instructions ou circulaires, et notamment les articles 1340 à 1342 et l'instruction générale de 1859, avaient prévu la possibilité de mettre en jeu la responsabilité d'un comptable à raison des opérations de son prédécesseur ; or il paraît indispensable, afin de sauvegarder les intérêts des collectivités, de transformer cette règle en une obligation légale, le comptable conservant la possibilité de s'exonérer de cette responsabilité en faisant des réserves sur la gestion de son prédécesseur.

IV. — Ce paragraphe constitue le complément des précédents en déterminant les cas de mise en jeu de la responsabilité des comptables. A noter que, par responsabilité « engagée », on entend la responsabilité qui découle automatiquement de l'exécution ou de la non-exécution des opérations. Par responsabilité « mise en jeu », il faut entendre celle qui résulte d'un acte positif de l'autorité définie au paragraphe V. La « mise en jeu » est la constatation de la responsabilité déjà « engagée ».

V. — La responsabilité d'un comptable est mise normalement en jeu par arrêté de la Cour des Comptes (loi de 1807). Toutefois, en ce qui concerne les comptables de l'Etat, ils peuvent être mis en débet par arrêté du ministre dont ils relèvent ou du Ministre des Finances (cf. notamment loi du 12 vendémiaire an VIII, arrêté du 13 frimaire an VIII).

Le présent paragraphe ne fait que reprendre ces dispositions.

VI et VII. — Ces paragraphes fixent la procédure applicable pour le recouvrement des débet. Il est une règle traditionnelle

figurant à l'article 326 du décret du 31 mai 1862 selon laquelle le comptable doit couvrir immédiatement les déficits apparaissant dans sa gestion. Il est toutefois nécessaire de prévoir une procédure de recouvrement forcée à l'encontre du comptable défaillant.

D'autre part, il a paru opportun de conserver une disposition du décret du 9 août 1953 qui permet au comptable d'obtenir un sursis pour le remboursement du débet mis à sa charge. Le décret du 9 août 1953 ne faisant d'ailleurs que reprendre une disposition qui figurait dans diverses instructions et circulaires.

VIII. — Ce paragraphe reprend d'une manière simplifiée les dispositions de l'article 368 du décret du 31 mai 1862.

IX. — Les obligations incombant aux comptables sur le plan pécuniaire comportent certaines atténuations : il a été admis que les comptables avaient la possibilité d'obtenir décharge de leur responsabilité en cas de force majeure (art. 21, 328 et 329 du décret du 31 mai 1862).

D'autre part, comme tout débiteur d'une collectivité, le comptable en débet peut solliciter la remise gracieuse des sommes mises à sa charge.

Enfin, si le troisième alinéa de ce paragraphe affirme le principe que chaque collectivité conserve à sa charge le montant du déficit lorsqu'une décharge ou une remise est accordée au comptable, il prévoit toutefois que ce déficit peut être supporté, dans certains cas, par l'Etat. A ce sujet, M. le Ministre des Finances et des Affaires économiques a déclaré devant l'Assemblée Nationale :

S'il y a une faute de l'ordonnateur, ou s'il y a une faute du régisseur d'avances, c'est-à-dire dans le cadre de leurs responsabilités personnelles, il est normal que les conséquences de cette faute restent à la charge de la commune. Dans tous les autres cas, c'est l'Etat qui couvrira la dépense.

X. — Les dispositions concernant les régisseurs sont actuellement fragmentaires et incomplètes. Effectuant certaines opérations incombant aux comptables, les régisseurs doivent normalement encourir une responsabilité analogue.

XI. — Les dispositions de ce paragraphe relatives aux gestions de fait reproduisent, sous réserve de quelques modifications de forme, la loi du 25 février 1943.

XII et XIII. — Ces deux paragraphes sont relatifs à l'application des nouvelles dispositions et le paragraphe XIII renvoie, en particulier à un état I annexé à la présente loi, qui récapitule les textes abrogés et dont la teneur est la suivante :

ETAT I

- Le chapitre III du décret du 28 pluviôse an III (16 février 1795) sur la comptabilité ;
- La loi du 12 vendémiaire an VIII (4 octobre 1799) relative aux comptes à fournir par les entrepreneurs, fournisseurs, etc. depuis la mise en activité de la Constitution de l'an III en tant que concernant les comptables publics ;
- La loi du 6 frimaire an VIII (27 novembre 1799) relative aux obligations et cautionnements à fournir par les receveurs généraux de département ;
- La loi du 7 ventôse an VIII (26 février 1800) sur les cautionnements à fournir par plusieurs régisseurs, employés et par les notaires, en tant que concernant les comptables publics ;
- L'arrêté du 18 ventôse an VIII (9 mars 1800) qui prescrit un mode et des délais pour le versement des cautionnements à fournir par plusieurs fonctionnaires et employés ;
- L'article 4 de la loi du 27 ventôse an VIII (18 mars 1800) portant établissement de receveurs particuliers des contributions ;
- L'arrêté du 24 germinal an VIII (14 avril 1800) relatif au versement du cautionnement des receveurs particuliers des contributions, des payeurs et caissiers du Trésor public et au mode de paiement des intérêts de l'universalité des cautionnements ;
- L'arrêté du 8 floréal an X (28 avril 1802) sur les précautions à prendre par les dépositaires de deniers publics pour la conservation de leurs fonds ;
- L'article 24 de l'arrêté du 5 germinal an XII (26 mars 1804) concernant l'organisation de la régie des droits réunis ;
- L'article 19 de la loi du 24 avril 1806 relative au budget de l'Etat pour l'an XIV et 1806 ;
- Les articles 80 à 87 de la loi du 28 avril 1816 sur les finances ;
- Les articles 92 à 97 de la loi du 28 avril 1816 sur les finances, en tant que concernant les comptables publics ;
- L'article 23 de l'ordonnance du 31 octobre 1821 relative à l'administration des hospices et bureaux de bienfaisance ;
- L'article 64 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale ;
- L'article 25 de la loi du 8 juin 1864 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1865 ;
- L'article 29 (2^e alinéa) de la loi du 16 septembre 1871 portant fixation du budget rectificatif de 1871, en tant que concernant les comptables publics ;
- La loi du 27 février 1884 relative aux cautionnements des percepteurs, des percepteurs-receveurs municipaux et des receveurs spéciaux des communes et des établissements de bienfaisance ;
- L'article 56 de la loi du 13 avril 1898 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1898 ;
- L'article 42 de la loi du 26 décembre 1908 portant fixation des recettes et des dépenses de l'exercice 1909 ;

- L'article 43 (1^{er} et 2^e alinéa) de la loi du 30 avril 1921 portant fixation du budget général de l'exercice 1921 ;
- La loi du 12 juillet 1928 autorisant la remise gracieuse des débits en faveur des comptables communaux et hospitaliers, ainsi que la loi n° 4581 du 30 octobre 1941 qui l'a modifiée ;
- Les articles 9 (1^{er} et 2^e alinéa) et 10 (3^e alinéa) du décret-loi du 24 mai 1938 relatif à l'ouverture des crédits et à l'équilibre du budget de l'Etat ;
- La loi n° 128 du 25 février 1943 relative aux gestions occultes ;
- Le décret-loi n° 53-714 du 9 août 1953 sur la responsabilité des comptables publics, ainsi que le décret n° 53-948 du 30 septembre 1953, l'article 18 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 et le décret n° 54-973 du 30 septembre 1954 qui l'ont modifié, et le décret n° 55-1205 du 9 septembre 1955, qui en a étendu l'application aux comptables publics des territoires relevant du Ministère de la France d'Outre-Mer.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article 55.

Amendement : Compléter le paragraphe II de cet article par l'alinéa suivant :

La mention de ces obligations devra figurer dans les projets de marchés ou dans les commandes adressés aux entreprises.