3171

L'ARGENT DE LA FRANCE

БИБЛІОТЕКА
Ученаго Комитета Мин. Финансовъ

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSIDAD

31717

PIERRE BAUDIN

Sénateur
Ancien ministre

L'ARGENT
DE
LA FRANCE

« Le pot-au-feu du peuple est
une des bases des empires. »

MIRABEAU.

PARIS

BERNARD GRASSET, ÉDITEUR

61, RUE DES SAINTS-PÈRES, 61

1914

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation
réservés pour tous pays.

Copyright by Bernard Grasset 1914

41672

L'ARGENT DE LA FRANCE

INTRODUCTION

LE PÉRIL ACTUEL

Un nombre immense de Français ont aujourd'hui l'impression d'un grand péril. Ils ne peuvent pas tous en discerner les raisons d'une façon précise.

Quelques-unes de ces raisons se confondent avec les vieilles mœurs de la race et avec des façons de penser dont les effets ont concouru à toutes les crises de notre histoire. Il y a toujours intérêt à les signaler à la conscience populaire pour l'encourager à s'amender. Mais, c'est là le rôle des maîtres de l'éducation nationale.

Il est d'autres raisons du péril actuel plus immédiates, plus visibles, plus accessibles à la logique contemporaine et que les témoins clairvoyants du temps présent doivent signaler avec force, dans un esprit de désintéressement tel qu'elles apparaissent aux yeux de tous les partis.

Ce sont les raisons qui tiennent au fonctionnement du régime. Elles suffisent amplement à absorber notre attention au moins pour le moment. La

connaissance précise que nous pouvons en prendre, puisqu'elles s'étalent devant nous avec les faits journaliers qu'elles produisent, doit nous procurer la force de nous améliorer.

Nous nous sommes proposé dans cet ouvrage de les mettre à nu sans ménagement et aussi sans parti pris. Pour cela nous avons pensé qu'il fallait renoncer à la fois aux développements théoriques et aux formes oratoires qui ont, les uns et les autres, le grand inconvénient de défigurer les faits et de noyer leurs contours.

C'est une fois de plus à la méthode expérimentale qu'il faut demander, dans les circonstances actuelles, la leçon dont nous avons besoin.

Nous avons donc entrepris de tracer un tableau de la situation financière de la France, parce que cette situation est l'indice irrécusable du danger qui nous menace.

Nous porterons notre observation sur une longue période. Mais, afin de donner un exemple plus topique, nous nous occuperons surtout des deux dernières années, 1912 et 1913, dont les résultats totalisent les conséquences des fautes et des erreurs commises dans les précédents exercices.

Il ressortira de notre exposé la preuve que la crise était fatale, et qu'elle existait déjà à l'état latent.

Depuis de longues années se cristallisaient des éléments dangereux dans la cornue du laboratoire financier qu'est le Trésor public.

La plupart de nos ministres des Finances ont travaillé là par des moyens empiriques tantôt les plus grossiers, tantôt les plus subtils.

La foule confiante se laissait éblouir et convaincre

par les tours brillants de ces alchimistes. Elle croyait à la vertu de leurs paroles rassurantes. Elle accueillait en souriant les annonces engageantes où on lui faisait apercevoir les jeux élégants des magiciens.

Les Chambres qui, comme toutes les réunions humaines, ont soif d'illusions, admiraient la grâce ou la force des spécialistes qui faisaient sur l'estrade des jets d'or, des cascades de pierreries, des décors fleuris, des girandoles et des divertissements olympiens.

Le peuple, nouveau Roi Soleil, recevait dans ces cérémonies les hommages les plus flatteurs. Le Parlement y puisait des encouragements à prendre l'initiative de dépenses nouvelles.

Aujourd'hui apparaît à tous les yeux la vérité menaçante.

Il n'est personne qui ne perçoive l'approche de l'abîme. La situation extérieure se complique. La diplomatie des grandes puissances voit de jour en jour décliner son prestige. La maîtrise des combinaisons lui échappe, pour passer aux mains de quelques gouvernements de second ou de troisième plan qui n'ont à peu près rien à risquer dans les conflits les plus graves.

LA PUISSANCE MILITAIRE

L'Allemagne ne se borne pas à accroître ses formations actives ; elle porte au plus haut degré d'entraînement ses réserves. Elle utilise à cet effet ses camps d'instruction aménagés pour recevoir des troupes toute l'année, hiver comme été. Quatre cent mille hommes vont y passer avant le printemps.

Chez nous, l'administration de la Guerre hésite depuis dix ans devant l'exécution de son programme de camps nouveaux et ne met les camps existants à la disposition des réserves que deux ou trois mois par an. Si bien que l'Allemagne réalise bien avant nous l'amélioration de ces méthodes.

La Russie suit avec succès l'exemple de sa redoutable rivale. Elle a, depuis la guerre, fait accomplir à son armée un progrès immense. Celle-ci compte aujourd'hui trois classes actives représentant la somme de 1.035.000 hommes auxquels s'ajoutent les cosaques et les engagés pour 5 ans, soit en plus 200.000 hommes environ. Notre alliée construit en outre un réseau complémentaire de lignes ferrées en concordance avec un plan de mobilisation plus rapide.

Mais, les alliés de l'Allemagne ne restent pas inactifs. L'Autriche est en train d'accroître sa puissance offensive sur terre et sur mer. La Turquie confie son haut commandement à des officiers allemands. Ce qui est plus grave et plus efficace que l'augmentation des troupes, elle développe dans les masses musulmanes le fanatisme religieux dont le déclin momentané, selon les Jeunes-Turcs, suffit à expliquer les récentes défaites.

Pour mieux affirmer encore ses intentions, la Turquie vient d'acheter deux cuirassés prêts à combattre, auxquels va s'ajouter un autre bâtiment en construction dans les ateliers Vulcan de Hambourg.

Du reste, les Marines de la Méditerranée vont toutes être renforcées. L'Autriche et l'Italie exécutent des superdreadnoughts armés de canons de 34 ou de 38. L'Angleterre se prépare à renforcer son

escadre d'une division de quatre cuirassés du dernier type.

Faut-il ajouter à cette liste le Japon dont l'effort naval en ce moment même s'affirme avec l'autorité que lui confère sa grande victoire.

Ainsi, l'univers civilisé tout entier forge des armes.

Il convertit ses capitaux, l'œuvre de ses laboratoires et de son industrie, la vaillance de ses peuples en énergie de guerre.

Folie, vertige ! Peu importe. Voilà le fait. Il ne souffre aucune atténuation. Il gouverne les volontés les plus pacifiques. Il soumet tous les gouvernements à sa loi.

C'est donc le plus grand devoir pour chacun de se conformer au fait militaire. Sans doute, il entraîne des souffrances. Il opprime les masses humaines. Mais il ne dépend à cette heure de personne de se dresser contre sa discipline.

Quand se modérera-t-il? Jusqu'où ira-t-il porter le poids de sa tyrannie ? Nul ne peut le dire. La seule limite extrême de son développement qu'on aperçoive, c'est la faillite financière du monde civilisé. Nous sommes encore loin de l'atteindre. Le génie de l'homme saura la faire indéfiniment reculer.

Les nations conquérantes tireront de leur labeur, de leur génie, de leur négoce, des bénéfices sans cesse plus élevés.

LA PUISSANCE DU CRÉDIT

C'est par la circulation fiduciaire, par les innombrables fictions du crédit que s'alimentera le dévorant Moloch.

Le crédit ! C'est le levier cherché par Archimède. Chacun s'ingénie à le manier. Mais son efficacité varie selon les qualités de ceux qui s'en servent. Il ne suffit pas de connaître son mécanisme. Pour que ce mécanisme s'anime, coure le monde, s'oxygène, il faut qu'à l'origine il soit investi d'une vertu particulière, d'un fluide supérieur, d'une émanation spirituelle, d'une sorte de démon humain.

Cet élément subtil a été accumulé dans le sang de notre race. Une lente élaboration s'est faite par la complexité de ses origines, la valeur de son sol, son enthousiasme, sa probité et son intelligence.

Douée de la faculté créatrice, la race doit la cultiver jalousement, éviter de la compromettre dans des aventures et de confier ses directions à des mains imprudentes ou brutales.

Le gouvernement a donc plus d'importance à cet égard en France que nulle part ailleurs. Par tous ses ressorts il agit sur le crédit national. Il favorise sa diffusion par le développement de la culture générale. Il accroît sa puissance rayonnante par l'autorité morale qu'il représente aux regards des étrangers.

Cette situation exige du gouvernement plus de ménagements, plus de tact, plus de scrupules, que par exemple en Allemagne où le crédit est fondé uniquement sur la production débordante de l'industrie et où tout l'argent s'engage dans des échéances risquées et lointaines.

La psychologie française réclame de ses gouvernants plus de compréhension que d'autorité systématique.

Le désordre des finances publiques eut toujours chez nous des répercussions profondes sur la vie

privée comme sur la vie publique. Il a été la cause la plus apparente et aussi la plus intime de l'impopularité et de la chute de la monarchie.

Les circonstances actuelles présentent plus d'analogie qu'il ne semble avec celles qui ont dominé le début du règne de Louis XVI. A cette heure de notre histoire les déplorables méthodes financières, autant que l'imprévoyance et l'avidité de la cour, avaient rendu toute réforme sérieuse impossible. Aujourd'hui, c'est à l'abus de pouvoir du Parlement, à une tendance dépensière et démagogique et aussi à des méthodes fâcheuses de gestion qu'il faut s'en prendre de la mauvaise situation du Trésor.

Mais il ne faudrait pas que le ministre des Finances chargé de la lourde liquidation qui s'impose se compare à Turgot. Les réformes que cet homme, supérieur par sa haute probité politique et son courage, proposait, rencontrèrent l'opposition aveugle de l'aristocratie oisive et gaspilleuse qui exploitait l'État.

Il n'y a rien de pareil dans la société française actuelle. Nulle classe ne se refuse à payer des impôts en rapport avec sa faculté contributive. Et le système prussien de l'impôt sur le revenu avec la taxation d'office rencontrerait ici bien plus d'opposition parmi les populations des campagnes que dans la bourgeoisie capitaliste.

Tout le monde s'accorde pour un remaniement du régime fiscal. On voudrait seulement voir appliquer, dans un premier effort, les transitions que réclame un pays qui a accompli sa révolution et qui a acquis ainsi le droit d'être gouverné sans choc.

L'opinion n'admet pas que le gouvernement républicain s'inspire des procédés qu'en Angleterre le

gouvernement libéral a employés pour sortir de ses embarras financiers. Les deux situations ne sont pas comparables. Elles diffèrent sur deux points essentiels.

En premier lieu, le Chancelier de l'Échiquier avait en face de lui une féodalité terrienne peu nombreuse et accaparant à elle seule les deux tiers de la fortune anglaise. Pour triompher de sa résistance, M. Lloyd George a dû recourir à une mesure quasi révolutionnaire : la diminution des pouvoirs des Lords. Rien de pareil ne se produira chez nous dans le débat sur la réforme fiscale. Nulle caste ne cherchera à refuser les sacrifices nécessaires. Seulement, la représentation des campagnes, et celle de l'industrie et du commerce, se défendront contre une procédure trop inquisitoriale qui placerait les contribuables sous la férule du pouvoir central.

En second lieu, pour ce qui regarde l'équilibre du budget, M. Lloyd George n'avait pas besoin de répondre à des inquiétudes particulières. L'income taxe, qu'il a surchargé, suffisait à servir de base à son système. Il n'avait pas à envisager deux opérations à la fois : l'augmentation des impôts et un changement radical à la base du régime fiscal. C'est là notre cas.

Enfin, point capital, le ministre anglais n'était pas obligé, en exigeant cet effort des contribuables, de les rassurer et de les protéger contre l'abus de l'initiative parlementaire en matière budgétaire. La Chambre des Communes a eu la sagesse de respecter la règle traditionnelle en vertu de laquelle au Gouvernement seul, appartient l'initiative des dépenses nouvelles ou des augmentations de crédits. La partie de la na-

tion qui supportera le gros des taxes supplémentaires sait d'avance qu'elle ne court pas le risque de voir aggraver brusquement son fardeau par des votes imprévus de la Chambre des Communes.

Cette sécurité principale a fait défaut jusqu'ici aux contribuables français. Ils la réclament instamment à juste titre ; il importe, en effet, que les catégories les plus chargées ne soient pas la proie vouée à la ruine, désignée à une majorité qui peut être composée, des éléments les plus divers de gauche et de droite, et qu'un vent de démagogie rassemble et entraîne à des votes irréfléchis. On ne peut oublier qu'à plusieurs reprises la Chambre a voté à l'unanimité, moins deux ou trois voix, une proposition réglementant le travail des cheminots et dont les conséquences financières auraient coûté à l'État seul, pour son réseau, une somme annuelle de plus de cent millions.

C'est par des votes analogues que des catégories de fonctionnaires ont obtenu des relèvements de traitement non préparés, rompant l'équilibre de la hiérarchie ou créant des inégalités injustes entre des personnels administratifs de même valeur.

On voit par là toutes les corrections qu'il conviendrait d'apporter à nos mœurs politiques et à nos pratiques parlementaires, si l'on voulait aboutir à une transformation radicale du système fiscal.

Que tous ces problèmes soient posés à la fois, qu'on veuille les résoudre à la même heure, ce n'est pas là une tâche si effrayante et je la crois possible. Mais ils sont liés les uns aux autres. Ils méritent tous d'être traités dans le même esprit. Ils forment un programme harmonique. Ils se complètent et se font équilibre. Ils exigent, pour être bien résolus, une

volonté ferme et conciliante qui poursuive non un but parti, mais un but d'entente.

En France, les partis ne peuvent plus se définir sur des réformes économiques, sociales ou financières. Rien de ce qui a été fait dans ces ordres de choses n'a été le résultat de conflits, mais bien de compromis et de transactions.

Plus les questions ont été complexes, plus la collaboration des républicains a été nécessaire. Les lois sur le travail, sur les retraites, sur les syndicats, sur la liberté des cultes, sont les fruits d'un concert de bonnes volontés et d'un sentiment solidaire.

Comment entreprendre le débrouillage de l'écheveau compliqué des questions fiscales et budgétaires si l'on y apporte un esprit de bataille et une façon de fanatisme ?

Si au-dessus des ambitions de parti on mettait le souci de l'intérêt national, les solutions s'offriraient d'elles-mêmes.

Finalement, c'est ainsi que se dénouera cette crise où les plus téméraires, même les plus agressifs sont obligés de contredire à leur propre programme dès qu'ils assument les grandes responsabilités du pouvoir. Ils avaient dans l'opposition fait apparaître un système rigoureux, les voici maintenant recourant aux vulgaires artifices.

On conçoit bien l'avantage qu'ils recueillent aujourd'hui de leur air belliqueux, de leurs appels aux masses.

Si ces hommes ressentent une si grande jouissance des offrandes de la popularité, c'est la preuve qu'ils donnent, dans leur carrière, plus de part à la vanité qu'à l'orgueil légitime de servir la France.

LE CONTROLE FINANCIER

Le contrôle des dépenses a été l'objet, au cours de ces récentes années, d'une multitude de critiques. Les mesures prises jusqu'ici pour empêcher les abus n'ont pas suffi à les rendre impossibles.

Mais rien n'est plus difficile que de discerner les mesures utiles et efficaces de celles qui ne le sont pas. L'esprit français est naturellement porté à s'attacher à un contrôle minutieux, éplucheur et paperassier. Tel est, au point de vue préventif, le contrôle actuel des dépenses engagées, tel est, a posteriori, le contrôle exercé sur les comptables des deniers public : trésoriers-payeurs, percepteurs, receveurs des postes, receveurs des douanes, receveurs municipaux, etc,.. Ces contrôles arithmétiques jouent un rôle, au point de vue où leurs organisateurs se sont placés. C'est pour eux que tout le système de l'Inspection des finances et de la Cour des comptes fonctionne, formidable rouage qui absorbe l'intelligence et le temps de tant de fonctionnaires de haut mérite.

Mais, on y trouve des lacunes immenses. La gestion véritable des services publics et plus particulièrement des gros services dépensiers de l'État, comme la Guerre, la Marine, les Travaux publics, leur échappent. On a donc créé, des contrôles spéciaux, affectés à chacun de ces services et qui ont un caractère technique. Leur organisation est *théoriquement* très complète. Mais, en fait, elle laisse beaucoup à désirer. Nous allons nous expliquer là-dessus dans la suite.

C'est à l'insuffisance de ce contrôle-là que l'opinion parlementaire s'applique à attribuer les cou-

lages, les dépenses inutiles ou inintelligemment faites qui contribuent à enfler les budgets. L'opinion aurait pleinement raison si elle ne se laissait pas détourner par cette idée fixe d'une autre cause d'erreurs dont les conséquences financières et techniques sont bien plus nuisibles aux intérêts généraux.

Cette cause domine toute la question.

Je veux parler ici des méthodes suivies par le ministère des Finances comme contrôleur soit des projets présentés par les autres ministères, soit des propositions votées par la Chambre.

Les actes des ministres engageant une dépense sont d'abord examinés par le fonctionnaire financier attaché à chaque Département et qui a pour mission de s'assurer que la dépense est faite en conformité avec les dispositions budgétaires.

Ce contrôle est aujourd'hui bien organisé et son action très efficace au point de vue où il doit se placer qui n'est qu'un point de vue de régularité.

Mais qu'arrive-t-il lorsque le projet donne lieu à une dépense pour laquelle aucun crédit ne figure au budget ?

Il est déféré au ministère des Finances, lequel le fait étudier par ses services.

C'est là qu'est le vice fondamental du système.

Les fonctionnaires chargés de cet examen sont des inspecteurs des Finances qui, par leur éducation, par leur métier, sont absolument spécialisés dans leur compétence purement financière et par conséquent étrangers à toutes les autres techniques.

Ils ignorent tout de la vie des grands services publics. Ils sont portés à une prévention générale contre toute mesure qui peut entraîner une dé-

pense ; qu'il s'agisse d'un projet de chemin de fer, de la construction d'un bassin dans un port, d'une entreprise concernant le grand outillage, ou bien qu'il s'agisse d'une question militaire ou maritime, on sait par avance que les directeurs du ministère les accueillent avec une hostilité préconçue.

Ils prennent des délais indéfinis pour les étudier. Ils soulèvent mille objections de forme. Ils tentent des transactions invraisemblables, ou bien ils se réfugient dans un silence obstiné. La lutte des ministres contre ces hautes incompétences est incessante : c'est l'une des charges les plus pénibles et les plus ingrates du pouvoir. Mais, dira-t-on, cette opposition est salutaire aux finances publiques. Elle fait obstacle aux tentatives de dépense que sollicitent à toute heure les Départements gloutons. Eh bien ! c'est là une erreur grossière.

Le contrôle purement financier n'est point assez fort pour arrêter le flot des dépenses, qui ont pour elle la propulsion des mouvements politiques ou qui sont destinées à des œuvres locales. Les influences parlementaires savent triompher, dans ces cas-là, de toutes les critiques.

Mais, celles qui sont motivées uniquement par l'intérêt général sont sans force et échouent aux pieds de ces juges pleins de sévérité.

Voici un exemple mémorable :

Quelques jours avant la démission du Cabinet Waldeck-Rousseau, j'avais à déposer sur le bureau de la Chambre un projet de loi tendant à déclarer l'utilité publique du canal du Nord. Cet ouvrage faisait partie du programme de grands travaux que le Gouvernement avait soumis au Parlement. Aucune

entreprise ne se recommandait avec plus d'insistance. Ce doublement de la voie de navigation du Nord sur Paris était apparue au cours des dernières années comme une nécessité impérieuse. J'avais besoin, pour me conformer aux règles gouvernementales, de la signature de mon collègue des Finances. Il me la refusa catégoriquement. J'eus recours alors à la haute autorité de Waldeck-Rousseau qui me permit de faire le dépôt avec une seule signature.

Cette dépense productive et du reste atténuée par la coopération des chambres de Commerce, n'avait pu toucher le cœur de l'impassible Inspection des Finances.

En revanche, elle se montre impuissante à mettre son veto sur certains projets édifiés par un ministère dépensier, s'il a su développer en faveur de ses idées une atmosphère spéciale dans le public et dans le Parlement.

Elle devrait tout au moins exiger que les projets militaires fussent présentés avec des évaluations suffisamment approchées de la réalité probable.

Il n'en est rien. Voici un fait impressionnant entre tous. Je ne l'indique ici que dans ses grandes lignes. Il sera examiné plus à fond dans l'un des chapitres suivants :

En 1909, une campagne fut menée dans la presse en faveur de l'augmentation de l'artillerie. Elle précédait le dépôt d'un projet de loi créant de nouveaux régiments. On aurait pu parfaitement éviter ce procédé très coûteux en transformant la batterie à 4 pièces de 75 en batterie à 6 pièces.

C'eût été le moyen d'aboutir le moins onéreux et

le plus rapide. L'armée russe est en train de réaliser ce progrès.

Mais le ministère de la Guerre maintint son opinion avec d'autant plus de force sur la formation de quatre pièces qu'il obtenait ainsi une augmentation de ses cadres et une amélioration importante de l'avancement des officiers. Il eut alors l'audace d'évaluer la dépense exigée par les nouveaux casernements à 8 millions, alors que d'après les bases réglementaires de calcul c'était 48 millions qu'il fallait prévoir.

Le ministre des Finances n'exigea aucune correction de cette erreur volontaire faite pour l'illusion du Parlement. Les rapports des Commissions compétentes présentèrent ce chiffre comme un chiffre contrôlé et sérieux. Le ministre des Finances se désintéressa de ce débat. Les Chambres crurent voter 8 millions. La dépense réelle fut bien de 48 millions environ.

Que conclure de ces faits ? Il est certain que le ministère des Finances est inapte à apprécier l'utilité et le chiffre des crédits demandés par les services techniques. Il est certain qu'aucun organe administratif de contrôle ne fonctionne pour avertir le Gouvernement et les Chambres des effets budgétaires des projets ou propositions rapportées par les Commissions.

A cette cause de l'insuffisance du contrôle se joint donc presque toujours l'insuffisance parlementaire.

On peut la résumer ainsi : le Parlement ne s'acquitte pas avec assez de rigueur de son rôle de contrôleur. Il est arrivé que pour des projets de loi engageant des dépenses très coûteuses, il a per-

mis à certains départements ministériels de lui donner des évaluations mal fondées et notoirement au-dessous des prévisions normales.

Comment peut-on expliquer cette défaillance ? très certainement elle est imputable en grande partie aux gouvernements. Les habitudes d'insincérité budgétaire, le système qui consiste à dissimuler les insuffisances des recettes, à tabler sur le jeu des écritures publiques qui voile les découverts, tout cet appareil d'artifices a servi de mauvais exemple au Parlement. Il lui a suggéré une sorte de laisser-aller coupable.

D'autre part, la Chambre elle-même a, de jour en jour, élargi son initiative et s'est accoutumée à voter des propositions sans tenir compte de leurs conséquences financières.

Voilà bien des années qu'elle fut mise en garde contre les risques de cet entraînement.

Les Assemblées françaises y ont incliné dès la première heure de la Révolution. On s'explique ce fait aisément.

Quand la Constituante fut amenée à entreprendre sur le pouvoir royal, elle procéda par voie de décret. Elle se considéra comme tenant elle-même les cordons de la bourse.

Et Mirabeau crut devoir un jour l'avertir qu'elle les déliait trop souvent, et trop largement.

Elle se déterminait sur un simple rapport verbal et même sans aucun renseignement d'ordre financier. Le grand orateur demanda donc, dans la séance du 12 mars 1791, qu' « aucun décret en demande d'argent ne puisse être présenté qu'après qu'il aura été connu par l'impression au moins quatre jours d'avance ».

Et il justifiait sa proposition en ce langage pittoresque : « Le pot-au-feu du peuple est une des bases de l'empire. »

Telle est l'origine des règlements parlementaires qui nous régissent.

Mais combien depuis la Constituante la tendance à voter des dépenses nouvelles a empiré !

On en trouve les effets dans tous les budgets; déjà en 1886, M. Léon Say les dénonçait dans une brochure intitulée : *Comment nos budgets ont été dépensés depuis 80 ans* Il y accusait particulièrement les lois de principe votées en dehors de toute considération et de toute discussion financière. Il visait notamment ces lois insinuantes qui se présentent sous un visage parfaitement innocent et qui ensuite portent un véritable désordre dans l'ensemble des administrations; telles sont celles qui procèdent par voie d'assimilation. Il citait comme exemple celles qui étendent aux retraites des douaniers les dispositions relatives aux retraites des gendarmes.

Depuis ce temps nous en avons vu bien d'autres. Ce procédé d'assimilation a été de pratique courante et ce ne sont pas les républicains qui en ont eu le monopole; je me souviens d'avoir eu à refouler un véritable assaut de députés, qui se levaient des bancs les plus divers de la Chambre et qui s'acharnaient à réclamer les extensions les plus arbitraires d'un service à un autre. Malgré les quelques précautions réglementaires consenties par la Chambre sur la proposition de notre ami M. André Berthelot, le débordement des initiatives de toutes sortes a continué. Elles ont pris des formes moins nettes mais en somme se présentant comme motions ou invita-

tions au Gouvernement, elles ont mis celui-ci dans l'impossibilité de conserver quelque autorité sur les grands services sans faire des concessions importantes à ce mauvais procédé d'assimilation.

On peut conclure de cet ensemble d'observations qu'il n'est pas possible de compter sur le Parlement pour réfréner le torrent des dépenses budgétaires. A plus forte raison il n'est pas en position d'exercer par lui-même une surveillance sur les comptes ; il n'en délibère qu'une fois le fait accompli, sans même porter aucune attention aux rapports souvent fort intéressants de sa commission des comptes définitifs et il s'est accoutumé à apprendre sans émoi les abus auxquels donne lieu, dans la vie courante des services, l'esprit de gaspillage.

Tout ce que l'on peut faire, c'est de chercher un moyen de révéler à l'opinion publique l'évaluation des dépenses probables, soit qu'il s'agisse d'un projet du Gouvernement, soit qu'il s'agisse d'une proposition, d'une commission ou d'une personnalité parlementaire. On conçoit la possibilité d'un contrôle financier et d'un contrôle technique agissant automatiquement et se saisissant eux-mêmes de tous les projets déposés sur le bureau de la Chambre. — Bien entendu les convenances et les règles d'autorité et de hiérarchie qui s'imposent à tous les services de l'État seraient observés. En cette affaire il serait facile de les sauvegarder par un texte législatif spécial. On ordonnerait que nul projet gouvernemental ne pourrait être confié à l'examen de la Chambre s'il n'était accompagné d'un rapport du Contrôle révélant et chiffrant avec une approximation suffisante l'importance des dépenses probables qu'il entraîne.

M. Caillaux a très bien compris qu'il ne pouvait pas présenter l'ensemble de son système budgétaire et fiscal sans se prémunir d'un contrôle mieux préparé aux obligations innombrables auxquelles il doit satisfaire dans un État qui tous les jours industrialise ses grands services. Le projet de loi qu'il a déposé sur le contrôle de l'exécution du budget, fait ressortir dans son exposé des motifs, avec une grande clarté le but qu'il faut poursuivre. Mais le texte même du dispositif ne correspond en rien à la gravité et à l'ampleur du problème. Il n'apporte à l'état de choses actuel que des palliatifs insignifiants, et de pure forme. Il attribue à la juridiction de la Cour des comptes une compétence technique qu'elle ne pourra jamais avoir. C'est encore une illusion dangereuse.

Quant aux articles dont il propose l'insertion dans la loi de finances pour renforcer le contrôle ou l'engagement des dépenses, ils ne répondent pas non plus aux besoins dont nous nous sommes efforcés de faire ressortir l'importance; il ne s'agit pas en effet, pour nous, de renforcer à proprement parler le contrôle de « l'engagement des dépenses qui n'est qu'un contrôle de régularité, mais d'obliger le gouvernement et le Parlement à se rendre compte des répercussions financières de chacun de leurs actes; le contrôle préventif exercé par les contrôleurs techniques peut seul fonctionner pour cet objet, et non le contrôle de l'engagement des dépenses tel qu'il est actuellement conçu, et généralement exercé par des inspecteurs des finances qui n'ont pas la compétence technique dans les ministères les plus importants où elle est cependant si nécessaire.

D'ailleurs, ainsi que l'a très bien observé M. Léon Bérard dans un très brillant article (1), le système de M. Caillaux, qui prononce la nullité des actes ministériels créant des charges permanentes pour l'État sans avoir été soumis au contreseing du ministre des Finances, est juridiquement en contradiction avec les lois constitutionnelles parce qu' « il assure au ministère des Finances, sur tous ses collègues, une suprématie que notre droit public lui avait jusqu'ici refusé ».

LE CONTRÔLE TECHNIQUE

Pour établir un contrôle automatiquement efficace, et sauf pour ce qui concerne les corps de contrôle à organiser dans les départements ministériels où ils ne fonctionnent pas encore, malgré les prescriptions de la loi de finances de 1911, il n'est d'ailleurs pas nécessaire de recourir à de nouvelles institutions, ou à des principes constitutionnels inconnus de notre droit public.

C'est pourquoi justement nous ne pouvons donner notre adhésion aux projets déposés par M. Caillaux soit en ce qui concerne le contrôle de l'exécution des budgets, soit en ce qui concerne le renforcement du contrôle de l'engagement des dépenses.

Les mesures qu'il propose ne sont en effet ni expédientes, ni efficaces. Elles ont l'inconvénient d'entraîner une augmentation inutile du nombre des fonctionnaires à la Cour des comptes et, quand on

(1) Voir *la Renaissance politique et littéraire* du 7 février 1914.

y regarde de près, elles n'ajoutent rien aux garanties actuelles.

Examinons sommairement la répartition des attributions des contrôleurs spéciaux. Le contrôle de la régularité des décisions qui engagent les crédits inscrits au budget est exercé par des agents spéciaux appelés « les contrôleurs des dépenses engagées ». Ce sont en général des fonctionnaires de l'administration des Finances qui remplissent avec beaucoup de conscience leur devoir et qui ne cessent de rendre les plus grands services aux différents ministres. Leurs avis sont centralisés dans les mains du ministre des Finances qui peut suivre, grâce à eux, presque au jour le jour, ceux des actes de ses collègues qui réagissent sur les crédits votés par le Parlement.

C'est là une tâche bien ordonnée, suivant des méthodes très sérieuses, et nous n'avons pas à y toucher, au moins pour l'instant.

Mais il n'en est pas de même des contrôles techniques; ils n'existent pas partout; et même dans les ministères où ils fonctionnent, dans ceux qui ont à leur disposition les plus gros crédits, il y a beaucoup à dire. Je m'empresse de faire exception pour le contrôle de la Marine; en tant que contrôle préventif il fonctionne avec une minutie peut-être excessive, attendu que placé près d'un service consommateur, il ne laisse rien passer sans un examen méticuleux. La seule critique que l'on puisse faire de son organisation, c'est qu'elle donne autant d'importance aux moindres affaires qu'aux grosses et que les délais exigés ne sont souvent pas en rapport avec leur degré d'urgence. Mais au point de vue préventif ce contrôle

ne laisse rien à désirer; il n'y aurait qu'à préciser les pouvoirs qu'il possède déjà et qu'il suffirait de renforcer en ce qui concerne l'application des projets d'ordre technique qui émanent du Gouvernement ou qui émanent de la Chambre. Au point de vue de l'exécution du budget nous ne pouvons qu'attendre, pour les juger, les résultats de la réforme que nous y avons introduite par un décret du 12 septembre 1913, dont nous avons d'ailleurs retrouvé les principes, sinon dans le texte, au moins dans l'exposé des motifs du projet de M. Caillaux.

Il en est tout autrement du contrôle de la Guerre; on peut dire qu'il a été jusqu'ici aussi mal utilisé que possible; l'esprit de la loi qui l'a créé a été complètement méconnu, le Département de la Guerre l'a fait complètement dévier de son rôle. Ses créateurs avaient pris soin de prescrire pour son recrutement des conditions extrêmement sévères, son personnel devait représenter et réunir l'ensemble des spécialités qui composent un personnel compétent et un personnel industriel attaché aux fabrications. C'est bien ainsi que le corps de contrôle technique de la Guerre est composé. Il offre dans son personnel toute garantie de compétence et de sécurité. Mais la somme de ces valeurs est gaspillée en pure perte. Nul pouvoir ne lui a été donné en fait pour vérifier l'utilité des crédits budgétaires ou extrabudgétaires. On ne lui soumet pas les projets de lois avant la présentation aux Chambres. Quant au contrôle *a posteriori*, il est distribué entre les contrôleurs de telle manière que chacun d'eux est enfermé dans un cercle d'examen extrêmement étroit qui lui interdit tout aperçu d'ensemble, toute idée de réforme générale, toute cri-

tique portant sur la répartition des crédits, leur aménagement ou leur emploi. En somme leur mission est tracée de telle sorte qu'elle ne peut rapporter qu'un bénéfice dérisoire à l'État et que des agents de moindre valeur pourraient la remplir aussi bien.

Pour expliquer cette altération d'une institution qui, à l'origine, était parfaitement définie, il faut réchir à l'état d'esprit du Gouvernement vis-à-vis des contrôles en général.

En général les ministres voient dans les contrôleurs des sortes de surveillants placés auprès d'eux pour les gêner et faire échec à leur autorité. C'est exactement l'inverse de l'opinion qu'ils devraient en avoir. Le ministre responsable devant le Parlement n'a-t-il pas comme première préoccupation de respecter la règle budgétaire et n'a-t-il pas le plus grand intérêt à être instruit par un homme expérimenté et indépendant des services, de tous les faits importants qui peuvent affecter sa gestion personnelle. Ainsi envisagé, le contrôle n'est pas une sorte de police prévenue contre le ministre, contrecarrant ses intentions et prêt à l'impliquer dans les fautes commises par ses subordonnés. Le contrôleur devient en fait le collaborateur le plus utile du chef; il le renseigne avec fidélité et il lui apporte les fruits d'une expérience professionnelle que rien ne peut remplacer. Ce contrôle devient alors un instrument supérieurement trempé au service du Gouvernement : c'est un stimulant pour tous les agents qui se sentent observés; il fournit des conclusions générales qui peuvent se transformer en des réformes réelles; il signale les établissements trop abondamment pourvus d'argent, de matériel ou de personnel, il justifie la proposition

d'économie, il indique sur quel point il convient de porter un effort particulier et de corriger certaines faiblesses.

Le contrôleur ainsi défini, c'est l'œil du maître.

Le Parlement ne tardera pas à constater le bénéfice d'une activité ainsi dirigée, il sera moins défiant à l'égard des programmes d'un ministre, qui y joindra toujours des évaluations contrôlées ; il n'aura pas l'espoir de découvrir dans le rapport du contrôle des faits reprochables au ministre. Enfin les choses se passeront ainsi conformément à la logique et non pas comme elles sont aujourd'hui, c'est-à-dire à peu près complètement en contradiction avec les idées les plus simples.

Ainsi est démontrée l'inefficacité d'un renforcement du contrôle actuel des dépenses engagées qui ne saurait, tel que le conçoit M. Caillaux, constituer le contrôle préventif technique indispensable, — l'inutilité aussi des rouages nouveaux que prévoit le projet du ministre des Finances sur le contrôle de l'exécution du budget. Ces rouages, comme on le sait, seraient composés essentiellement d'une section spéciale ajoutée à la Cour des comptes et chargée uniquement de centraliser les rapports des contrôleurs.

En quoi la compétence de la Cour pourrait-elle se montrer supérieure à celle de ces spécialistes, et quel profit en tirerait l'État voyant leurs conclusions confirmées purement et simplement par la Cour des comptes, qui n'a vraiment aucune qualité pour se faire une opinion à leur égard ?

Le projet gouvernemental est, à notre sentiment, une émanation du même esprit qui inspire les inspecteurs

et les directeurs des Finances. C'est un esprit purement formaliste qui ne descend point au fond des choses, dont le jugement s'applique très bien aux chiffres, aux écritures et aux textes législatifs, mais est frappé par cela même d'incompétence pour tout ce qui concerne le relevé des faits, la description des choses, en un mot la technologie immense des œuvres de défense nationale, et des grands services industriels d'État.

LE BUDGET SELON LA CHARTE ET LE BUDGET SELON LA DÉMOCRATIE

Les développements que nous allons donner, dans cet ouvrage, à nos idées sur la situation financière et le budget s'appuieront sur des faits positifs. Il nous semble que les conclusions qui s'en dégageront logiquement devront apparaître aux yeux du lecteur averti sans qu'il soit besoin de leur donner une forme précise. Cependant nous ne refusons pas de répondre aux désirs d'un certain nombre de personnes qui, après nous avoir suivi après la publication de notre ouvrage antérieur, *le Budget et le déficit*, nous ont demandé de ramasser les enseignements qu'il contenait et de les résumer brièvement. Nous allons donc esquisser un plan des réformes nécessaires. Mais nous avertissons le lecteur qu'il ne doit pas y voir une sorte de rêve systématique ni une doctrine subversive des règles essentielles de l'ordre budgétaire, nous n'obéissons ici qu'à l'autorité des faits. Si l'on veut apercevoir dans notre esprit une doctrine, ce ne peut être qu'un essai d'*expérimentalisme politique*. Nous croyons très profondément que les méthodes qui ser-

vent aujourd'hui à l'établissement du budget sont en contradiction absolue avec les modalités nouvelles de l'État ; elles suffisaient au temps du *budget selon la charte*. Ce mot est emprunté à un ouvrage militaire célèbre dont le titre était *l'Armée selon la Charte.* » L'analogie est en effet frappante : l'armée selon la Charte, c'est l'armée en conformité d'idées avec la Société française de la Restauration, ce ne peut plus être l'armée d'un gouvernement démocratique. De même le budget selon la Charte craque de toute part en 1914 parce que ses formes sont restées identiques aux anciens budgets qui ont suivi la Révolution et l'Empire. Leur application à une vie sociale aussi active, aussi abondante, aussi vaste, aussi libre que celle de la démocratie est un paradoxe qui produit les mêmes effets que la survivance des formes administratives et politiques de la monarchie dans les œuvres de la république. L'erreur commise par les républicains a été de se figer en de vieux moules tyranniques. Ils se sont ainsi imprégnés de l'esprit arriéré qui y a survécu.

Les forces de l'activité nationale en envahissant les services de l'État ont produit dans cette organisme étriqué et vieilli des déchirures immenses. De là sont venus les désordres principaux qui ont ébranlé tout l'édifice. On en a une vue d'ensemble quand on assiste à la discussion du budget à la Chambre. Le lamentable défilé de tous les chiffres des dépenses avec une discussion pour chacun, donnant prétexte à des observations souvent complètement étrangères à la loi des finances et dégénérant en une sorte de revue où se mêlent les interpellations, les incidents, les vœux, les motions, les intrigues politiques et tout

le cortège des agitations nerveuses d'une assemblée d'arrondissements, c'est-à-dire vouée aux préoccupations locales, ce spectacle-là offre à lui seul un enseignement complet. C'est la négation même du contrôle de la Chambre élue, c'est un mélange confus et où le principe de la division des pouvoirs reçoit des blessures mortelles à chaque instant.

En accomplissant cette tâche surhumaine qui se prolonge pendant presque toute l'année, le Parlement a-t-il l'illusion de faire réellement un budget ? Pour lui un budget est-il l'état comparatif unique et complet des dépenses et des recettes annuelles de la France. Si cela est, il se trompe étrangement. Les chiffres assemblés représentent des choses très différentes, les unes sont bien des dépenses annuelles d'administration, mais les autres ne sont au contraire que les résidus des comptes très compliqués et complètement hors du budget qui échappent à l'annalité. L'État a engagé dans ces comptes des sommes considérables. Elles ne figurent pas dans le budget. Elles constituent des budgets séparés, dont la diversité s'oppose à toute vue d'ensemble.

La première mesure à prendre serait donc de se conformer à la définition du budget telle que les Anglais l'ont faite : elle est pour eux l'exposé des idées fondamentales et politiques qui servent de base à ce bill. — J'entends par politique le mot dans son sens le plus élevé. Ce sont des directives générales qui s'accordent avec celles du parti qui gouverne. Cet exposé n'a pas pour objet essentiel d'établir un équilibre mathématique, le bilan n'y tient pas la première place, mais en revanche il s'explique sur les caractères généraux des dépenses nouvelles, sur la marche

de l'amortissement des dépenses anciennes, il comprend le résumé des réformes de tous ordres qui s'y rattachent. En un mot, il embrasse toute la politique anglaise sans laisser comme fait le nôtre dans l'obscurité des budgets spéciaux, des comptes obscurs et des combinaisons de trésorerie. Les Anglais du reste ignorent le système des découverts et si un déficit apparaissait à la fin de l'exercice, il serait immédiatement éteint par des mesures appropriées.

C'est donc sur cet ensemble d'idées et d'applications financières que la discussion est ouverte devant les Communes. Elle absorbe tout le débat et les députés n'ont plus qu'à se prononcer sur quelques modifications des crédits proposés par le Gouvernement. Toute initiative parlementaire en est bannie et ce Parlement qui a servi de modèle à tous les autres est resté fidèle à la discipline et à la sagesse que ses fondateurs lui ont inspirées.

Voilà donc indiquée notre première conclusion qui domine toutes les autres : pas de budget possible aujourd'hui sans l'établissement de règles très strictes qui fixent le rôle du ministre des Finances dans la présentation du budget *et qui définissent les limites des débats subséquents.*

En deuxième lieu il faut envisager les modes nouveaux pour la réduction du budget lui-même. Un budget annuel et unitaire s'impose pour toutes les dépenses purement administratives, il n'y a sur ce point aucune difficulté, mais les dépenses extraordinaires et celles qui concernent les services industriels de l'État ne peuvent plus entrer d'aucune manière dans le budget annuel. En ce moment où l'on persiste à vouloir les y mettre de force, elles y ins-

tallent le trouble, l'incohérence et l'obscurité. Comme elles dépassent dans d'immenses proportions les facultés budgétaires du pays, on les loge où l'on peut dans la Comptabilité publique ou même on les laisse en l'air ; elles pèsent comme une dette inavouable sur le trésor. Il y a lieu de prendre sans délai une mesure énergique à leur égard, pour cela il importe de leur créer un statut légal, un habitat normal, un état civil régulier. Voici donc comment se précisent à cet égard nos conclusious : chaque service qui est à la fois industriel et productif doit avoir son budget propre, sa vie financière autonome, avec, bien entendu, les corrections qu'indique la nature des choses en ce qui concerne chacun d'eux. Telle est du reste la règle qui s'est déjà imposée pour quelques services malgré tous les obstacles, malgré les préjugés, malgré les dogmes financiers. Pour ce qui regarde les Chemins de fer de l'État, nous avions soumis en 1900 au cabinet Waldeck-Rousseau un projet d'autonomie qui fut naturellement repoussé non sans quelque dédain par le ministre des Finances. L'énormité des problèmes soulevés par l'exploitation du réseau racheté a remis cette question sur le tapis et il a bien fallu qu'on adoptât le seul régime qui se concilie avec les industries. La régie des Postes, Télégraphes et Téléphones aujourd'hui purement administrative devra devenir elle aussi industrielle. Celle des Tabacs qui semble dominée par l'idée fiscale n'échappera pas à la même loi. Avec un peu de bonne volonté rien ne sera plus facile que de sauvegarder les droits du fisc qui tiennent et doivent continuer à tenir dans l'administration de ces deux services un rôle prépondérant.

Quant aux dépenses extraordinaires des services dépensiers comme la Guerre et la Marine, ils ne peuvent à aucun moment se passer de ressources extraordinaires. Nous n'en voulons pour preuve que la nécessité d'émettre des obligations à court terme dans les années où des efforts militaires exceptionnels ont été réalisés. Le compte de fabrication du canon de 75 le prouve aussi surabondamment et le compte spécial de la Marine a la même valeur d'expérience. Les budgets afférents à ces dépenses extraordinaires doivent faire l'objet d'un exposé des motifs spéciaux, ils doivent être présentés d'une façon distincte en dépenses et en recettes au même titre que le budget annuel.

Quant aux œuvres qui concernent l'outillage national, il est bien difficile, sinon impossible, d'en poursuivre l'exécution suivant un programme, si on ne met à leur disposition que des ressources du budget annuel; à cet égard nos erreurs de méthodes ont produit des effets déplorables dont on ne saurait trop souvent évoquer le souvenir. Quel pays véritablement soucieux de développer ses forces économiques a jamais abouti à un résultat certain s'il n'a pas assuré par avance l'approvisionnement en argent des entreprises prévues. Notre fausse conception de l'unité et de l'annalité budgétaires a entraîné, sur cette ligne de dépenses, des gaspillages inqualifiables.

Elle a en outre découragé des initiatives privées dont la collaboration apparaît comme indispensable à l'État pour ses constructions de voies navigables et de Chemins de fer. Il est donc nécessaire pour cette catégorie d'ouvrages, d'aménager à côté du budget,

des disponibilités d'argent, soit que l'État ait recours directement à ses puissants moyens de crédit pour alimenter les chantiers, soit qu'il utilise, comme il l'a fait déjà si souvent, le concours des Chambres de commerce ou de sociétés intéressées à la construction ou à l'exploitation. Là encore il est nécessaire de reproduire au jour un budget des dépenses et des recettes où se lise clairement la situation de chaque ouvrage entrepris.

Enfin comme conclusion dernière, il semble indispensable que les compagnies de chemins de fer établissent, d'accord avec l'État, leur programme de travaux et leur budget d'exploitation.

Il ne nous échappe pas que de telles méthodes s'allient très difficilement aux mœurs parlementaires où tout peut servir de prétexte à des débats orageux. De telles réformes ne peuvent porter leurs fruits que si elles sont appliquées par un gouvernement doué d'une autorité morale incontestée. Autant vaut dire que la démocratie ne peut se passer sous aucun régime d'une direction ordonnée, continue et stable.

Mais cette critique positive serait encore incomplète si nous n'y ajoutions une considération qui domine toutes les autres. Ce n'est point à coup de millions ou de milliards que peuvent se régler des questions qui touchent si profondément à la vie sociale économique et militaire du pays. Aucune rançon ne suffira jamais à compenser les œuvres inutiles et les gaspillages qui résultent de l'instabilité des directions gouvernementales. Nous pouvons témoigner par expérience des énormes pertes d'énergie qu'ont épuisé les passages successifs et rapides des esprits les plus divers et les plus discordants à la tête

du ministère de la Guerre, de la Marine et des Travaux publics. Puisse notre pays se guérir d'un mal qui, à travers les révolutions, les monarchies, les empires et les républiques n'a pas cessé de causer dans ses organismes de tous ordres, les avaries les plus coûteuses et souvent les plus irréparables. Que ne pourrait-on espérer de lui s'il se corrigeait de ce défaut.

Nous souhaitons que la France trouve dans l'exemple de sa redoutable voisine l'Allemagne, la leçon salutaire qui la détermine à ordonner sa politique sur le plan de ses grands intérêts nationaux.

PREMIÈRE PARTIE

L'ARGENT DE LA FRANCE

1870-1914

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LE TRÉSOR ET LA DETTE FLOTTANTE

Premier aperçu du rôle de la Trésorerie dans l'administration des Finances de l'État.

Le public, peu familiarisé avec le langage technique des financiers, entend à tout instant parler du Trésor, des encaisses du Trésor et de la Dette flottante. La question de l'emprunt, qui est la grande préoccupation du moment, ne peut s'exposer clairement que si on met à la portée de tous la notion du Trésor et séparément celle de la Dette flottante. On s'expliquera ainsi aisément les difficultés de paiement que l'État débiteur doit forcément rencontrer, si ses caisses ne sont pas alimentées par des recettes suffisantes ou si le roulement de fonds dont il a besoin

est à tel point ralenti qu'il ne peut abonder aux échéances prévues.

Il faut savoir tout d'abord que cette expression : le Trésor, est une fiction. Le Trésor est la caisse imaginaire qui est supposée contenir toutes les sommes versées à l'État, soit en recettes définitivement perçues, soit en dépôts.

Il semble à première vue que le Trésor ainsi défini doit sans cesse être à la hauteur de ses obligations. Ce n'est qu'une apparence. En premier lieu, le Trésor est obligé de pourvoir à toutes les dépenses exigibles des services avant que la cueillette des impôts soit exécutée par des agents receveurs et son produit versé à la caisse centrale. D'autre part, il arrive que des sommes importantes sont prélevées sur le Trésor dans deux cas : ou pour payer des dépenses spéciales faites en dehors du budget et qui ne sont pas gagées par des recettes correspondantes, ou pour parfaire la différence entre les recettes et les dépenses de l'année, c'est-à-dire pour combler le déficit des comptes. Ce sont ces opérations qui permettent de comparer le Trésor à un banquier. Il est le banquier de l'État. Il doit répondre sans cesse aux exigences de son client, client unique, mais si dévorant ! Il n'a pas le droit de fermer son guichet ou de discuter les traites tirées sur lui. Il est à dévotion le payeur perpétuel.

On conçoit donc qu'il ait besoin de faire, comme d'autres banquiers, usage de son crédit personnel. C'est ce qu'il fait quand il voit baisser trop rapidement son encaisse. Il offre alors au public ou aux établissements de crédit son papier, c'est-à-dire des bons remboursables à très brève échéance.

Pour compléter cette explication un peu abstraite,

il importe d'ajouter que les opérations du Trésor se traduisent effectivement par un compte courant à la Banque de France. Ce compte courant indique au jour le jour la situation des élements les plus importants de l'encaisse du Trésor, liquide et immédiatement disponible. On dit par exemple que le 30 août 1912 l'encaisse du Trésor à la Banque de France était de 346 millions, ce qui, soit dit en passant, est un joli chiffre.

Il est nécessaire ici de faire une observation : l'encaisse du Trésor ne marque pas le moins du monde la situation véritable du Trésor. Elle n'exprime qu'une chose : sa faculté de paiement immédiate. Elle n'indique en rien l'état réel des affaires de la maison du Trésor. Celui-ci en effet est seul à savoir les sommes qu'il aura à payer ou à recevoir à toute heure.

Le Trésor est donc en résumé l'homme d'affaires de l'État. Il doit pressentir ses besoins et, selon les prévisions, régler le niveau de son encaisse à la Banque de manière à n'être jamais pris au dépourvu.

Mais cette description des fonctions du Trésor va naturellement suggérer des questions nouvelles — et tout d'abord celle-ci : « Vous avez indiqué que le Trésor fait des avances importantes à l'Etat, c'est donc qu'il réalise des bénéfices ? Or, c'est tout à fait invraisemblable puisqu'il ne touche aucun intérêt sur ces avances et qu'aussi il semble toujours payer plus qu'il ne reçoit. »

En effet, le Trésor ne pourrait pas satisfaire à tous les besoins de l'État ou du moins il serait obligé de recourir à de bien plus gros emprunts qu'il ne fait, sous forme de bons, s'il n'avait une autre ressource

— et je veux parler des versements faits au Trésor par un ensemble de services comme la Caisse des Dépôts et Consignations, les caisses d'épargne, les trésoriers payeurs généraux et par des établissements publics, tels que les départements et les communes.

Ces versements se chiffrent par des sommes considérables et constituent une grande partie de la *Dette flottante*.

Ainsi apparaît la distinction des deux termes, trop souvent confondus dans le langage courant et qui demandent à être séparés : le Trésor et la Dette flottante.

Le Trésor est l'organe de comptabilité qui rassemble tous les mouvements de finance de l'État. La Dette flottante n'est autre chose que les dépôts et comptes courants que l'État doit rembourser à vue et qui appartiennent soit à des services spéciaux, soit à des établissements publics déposants.

Reste à démontrer que Trésor et Dette flottante sont en rapports incessants. En réalité ce sont les fonds constituant la Dette flottante qui, versés au Trésor, compenseront les avances à découvert que le Trésor a faites à l'État. Un exemple fera mieux saisir cette relation : Les caisses autonomes ayant des fonds à placer les versent au Trésor. Elles alimentent ainsi son encaisse. Il s'en sert naturellement pour ses échéances. L'étendue de ses opérations est telle que si ses recettes réalisées par l'ensemble des services percepteurs (recettes des budgets, des monopoles, des manufactures, etc.), dépassaient l'ensemble des dépenses, le Trésor n'aurait recours pour suffire au mouvement de son encaisse qu'à une somme modérée de bons du Trésor; mais comme au

contraire les budgets sont réglés en déficit ou bien que leurs plus-values sont détournées de l'amortissement et serviront à de nouvelles dépenses, comme, en outre, un certain nombre d'opérations sont faites hors budget et sans recettes correspondantes, il en résulte que le Trésor supporte le poids d'un découvert considérable.

S'il y parait uniquement avec les bons du Trésor il serait obligé d'émettre une quantité excessive de bons et cette circulation à très court terme apporterait un trouble permanent dans ses écritures et l'exposerait à tous les chocs et à toutes les crises, à toutes les variations que subit le crédit national.

Les fonds provenant de la Dette flottante ont donc l'avantage de lui assurer un fonds stable et permanent.

Seulement ce fonds devrait théoriquement permettre à l'État de parer aux inexactitudes normales de ses débiteurs. Il n'a pas été créé pour lui permettre de se faire à lui-même des avances gratuites, c'est-à-dire pour dissimuler les découverts qui sont à proprement parler des trous dans la caisse.

Il y a donc là un abus évident. Est-ce un abus illégitime? non pas, étant donné que le crédit de l'État par sa pérennité suffit à garantir tous ses créanciers. Est-ce un abus dangereux? Incontestablement puisqu'il encourage l'État à pousser ses dépenses au delà de ses facultés de paiement, en un mot à faire faillite. Sans doute il n'est pas assimilable à une entreprise privée puisqu'il a à son service le souverain qui fait la loi et la loi qui taxe le contribuable. Mais les risques de son imprudence ne sont pas dénués de sanction.

Il vient un moment où toutes ses provisions d'argent sont vidées, où les ressources de banque sont taries.

Ce phénomène se produira de manière inévitable si des circonstances hostiles, crise politique ou crise économique, le surprennent au moment où il doit vider ses caisses. Les impôts ne rentrent pas ou rentrent mal. Les prêteurs habituels sont eux-mêmes à court d'argent. La circulation des choses se ralentit ou s'arrête. Le travail et le commerce se trouvent paralysés. A la crise politique s'ajoute la crise économique. Les dépôts fiduciaires des caisses autonomes ou des établissements publics sont retirés. Le devoir le plus élémentaire de l'État est donc de prévoir ces éventualités redoutables. S'il a été obligé d'employer le système des découverts dans des temps difficiles, il est sans excuse de les perpétuer. Il doit les faire disparaître avant que surviennent des événements critiques. Autrement il aliène d'avance une grande part de sa liberté, de cette liberté matérielle qui est si nécessaire aux nations quand leur liberté morale se trouve mise en cause.

Tel est cependant le cas de l'État français, au cours de ces dernières années. Nos finances ont toujours subi les risques de quelques découverts. Mais jamais ils n'avaient mis en sérieux échec l'équilibre du Trésor. Encore M. Sadi-Carnot, ministre des Finances en 1886, avait-il reconnu la nécessité de purger la situation financière. Il n'y avait alors aucune crise extérieure menaçante, ni de crise économique en perspective. Aussi l'emprunt destiné à rendre à la Trésorerie toute son élasticité put-il

être discuté et réalisé sans discorde et sans fièvre.

Il porta sur 900 millions.

Plus tard, en 1906, à la suite des dépenses exceptionnelles exigées par l'incident de Tanger et la tension de nos rapports avec l'Allemagne, M. Poincaré, ministre des Finances, crut l'heure venue de soulager le Trésor d'une grosse partie de ses charges. Il présenta aux Chambres un projet d'emprunt 3 °/₀ amortissable. C'était d'une inspiration heureuse. Il fallait bien penser en effet que l'affaire du Maroc ne serait pas de sitôt liquidée, ni au point de vue diplomatique ni au point de vue financier. Dès qu'on respirait et que les affaires reprenaient, il fallait faire appel au crédit.

Malheureusement des menées politiques firent échouer cette proposition. La besogne néfaste des couloirs produisit ses effets. Une voix autorisée et que le parti républicain a suivie souvent quand elle s'inspire objectivement de technique financière, contribua à cette fâcheuse défaite d'une idée absolument juste et qui aurait dû s'imposer au Parlement et au pays.

Nous voici donc aujourd'hui, en pleine crise, placés dans la nécessité d'émettre un emprunt de 2 milliards avec tous les aléas d'un marché frappé d'atonie, en face d'une Europe fourrée d'intrigues et minée de conflits.

Cet emprunt, il importe de l'envisager et de le décider au plus tôt. Il importe de le concevoir assez vaste pour qu'il réponde aux besoins ajournés, aux arriérés, aux comptes irréguliers, aux découverts et aussi aux dépenses extraordinaires nouvelles.

L'erreur qu'on a commise fut de fermer les yeux

sur les erreurs passées et sur leurs effets. Ce n'est seulement pas de l'emprunt conséquence de la loi de trois ans qu'il s'agit, mais de l'emprunt qui rétablit l'ordre et la santé dans nos finances et qui approvisionne régulièrement le Trésor. Il faut clore l'ère des déficits, des confusions et de l'indiscipline budgétaire.

CHAPITRE II

LES MOUVEMENTS DES BUDGETS

L'étude des variations successives des budgets pendant une longue période doit servir de base à la définition de la véritable situation financière.

Pour reconnaître la situation véritable des finances du pays à quelque époque que ce soit, il est nécessaire d'étudier la politique financière d'un nombre d'années assez considérable pour qu'une leçon utile puisse s'en dégager.

De telles études, dont la nécessité se fait périodiquement sentir, ont été publiées à diverses reprises soit dans les rapports généraux de la Chambre ou du Sénat, soit dans les exposés des motifs des projets de budget, et notamment dans celui de l'année 1907 présenté par l'honorable M. Poincaré.

Sans chercher à faire l'historique complet des finances de la troisième République, il nous a paru utile de dresser un tableau résumé des mouvements des budgets depuis la fin de la guerre jusqu'à nos jours. Il sera alors possible de dégager de la masse

énorme des comptes annuels les chiffres principaux qui permettent de reconnaître l'origine des accroissements de dépenses, et de voir dans quelle mesure le développement des recettes normales a permis d'y faire face. On trouvera dans le chapitre suivant une étude détaillée des comptes du Trésor, dont le budget n'est qu'un élément, et qu'il est indispensable de connaître dans leur ensemble pour apprécier la situation exacte des finances publiques.

Les résultats de la politique des divers gouvernements qui se sont succédé depuis quarante ans aussi bien en ce qui concerne les budgets que l'Administration du Trésor, nous permettront, non seulement de donner une image plus fidèle de la situation actuelle en en dépeignant les antécédents, mais encore de tenter d'en dégager quelques leçons pour l'avenir.

1. — LES DÉPENSES

L'accroissement de nos budgets est dû pour moitié aux dépenses militaires, pour le reste surtout aux dépenses sociales et aux dépenses de l'instruction publique.

Pour rechercher dans quel sens les dépenses tendent à s'accroître, et quelle est la cause et l'importance de l'augmentation de nos budgets, nous en avons établi un résumé par grandes catégories à diverses époques, en nous servant des divisions adoptées dans les tableaux très complets de l'exposé des motifs du projet de budget de 1907.

Nous avons pris pour point de départ l'année 1872, après la guerre; nous nous sommes arrêté d'abord en 1879, au moment où a commencé l'exécution des grands travaux publics du programme Freycinet; puis en 1891, à la fin de la période des budgets extraordinaires; puis en 1899, au commencement des grandes réformes financières et sociales de la période actuelle; nous avons terminé en donnant les chiffres de 1910, le dernier exercice de la législature précédente, et enfin ceux du budget voté de 1913.

Voici ce tableau, qui synthétise d'une façon vraiment saisissante les mouvements des dépenses publiques depuis quarante ans.

DÉSIGNATION	1872	1879	1891	1899	1910	1913 budget voté
	millions	millions	millions	millions	millions	millions
Dette consolidée. . . .	586	742	730	684	649	656
Dette remboursable. . .	443	375	326	356	352	377
Dette viagère, moins les pensions militaires. .	46	59	71	80	120	132
	1.075	1.176	1.127	1.120	1.121	1.165
Dépenses militaires. . .	712	1.023	1.120	1.279	1.520	1.787
Instruction publique. .	34	64	194	203	279	[1] 309
Dépenses sociales. . . .	»	»	»	15	93	204
Travaux publics	109	323	244	167	268	269
Frais de régie	241	273	342	403	556	650
Budget sur ressources spéciales.	42	61	29	»	»	»
Algérie (Gouvernement général)	38	31	8	74	»	»
Annam-Tonkin.	»	»	15	»	»	»
Dépenses des Ministères : Intérieur, Commerce, Agriculture et Travaux publics, se rattachant aux événements de 1871. Compte de liquidation.	103	»	»	»	»	»
Budget des chancelleries diplomatiques et consulaires	1	»	»	»	»	»
Ensemble des autres services.	428	408	318	400	485	416
Totaux généraux. .	2.783	3.359	3.397	3.661	4.322	4.800
A déduire :						
Fonds de concours. . .	11	4	50	58	57	»
Algérie (budget spécial).	37	35	43	50	»	»
Totaux. . .	2.735	3.320	3.304	3.553	4.265	4.800

(1) Y compris 62 millions du compte spécial de la marine.

Sur quelles lignes aperçoit-on un accroissement vraiment caractérisé des dépenses ?

Ce n'est pas sur celle du service de la Dette qui, s'il est plus important aujourd'hui qu'en 1872, est moins élevé qu'en 1879, après les grands emprunts qui ont suivi la guerre; la Dette viagère seule en réalité forme une courbe régulièrement ascendante.

Ce n'est pas non plus sur celle des travaux publics ; sans doute serait-il à souhaiter que cette catégorie de dépenses, plus productive qu'aucune autre, fût de celles qui dénotent une politique d'action continue; mais les crédits qui lui sont affectés se trouvent, par une fortune singulière, dépendre davantage des fluctuations de la situation financière que de l'exécution de programmes précis; de sorte que la courbe qui les représente n'a aucune signification.

Quant aux frais de régie, malgré l'apparence qui résulte des chiffres eux-mêmes, ils ne représentent en réalité qu'une faible partie de l'augmentation totale ; les frais de régie comprennent en effet à la fois le coût de la perception des impôts et les dépenses des exploitations industrielles, tabac, allumettes, forêts, postes, télégraphes et téléphones. Ces dernières sont des dépenses productives qui procurent une augmentation de recettes. Elles ne doivent donc pas être considérées comme un accroissement véritable de charges pour le budget. Or, si les frais de régie ont augmenté de 409 millions de 1872 à 1913, le coût de la perception des impôts ne figure dans ce total que pour 61 millions, alors que les dépenses des exploitations industrielles se sont accrues de 348 millions.

Les seules lignes véritablement caractéristiques du

tableau que nous avons dressé, sont celles qui concernent la guerre et la marine, l'instruction publique, l'assurance et la prévoyance sociales. Telles sont les dépenses dont l'augmentation régulière, continue, est décelée nettement par les chiffres que nous avons extraits des Comptes des finances et qui expriment les causes de l'inflation énorme de nos budgets, en caractérisant la politique des gouvernements républicains qui se sont succédé depuis quarante ans ; accroissement de nos forces militaires, diffusion de l'enseignement à tous les degrés, organisation des œuvres sociales.

De la masse énorme des chiffres qui compose nos budgets, un simple travail de récapitulation a pu dégager les grandes lignes de notre politique, et nous a permis de nous rendre compte combien les causes de l'accroissement de nos dépenses, si considérables que soient leurs effets, se trouvent en réalité peu complexes et peu nombreuses, puisqu'elles concernent seulement l'armée, l'enseignement et la prévoyance sociale.

24911

2. — LES RECETTES

Les quatre cinquièmes de l'augmentation du produit des impôts ont été obtenus automatiquement, par le seul développement de la richesse.

Au moyen de quelles ressources a-t-il été fait face au développement considérable des dépenses, que nous venons de retracer ?

Dans quelle mesure et comment les impôts ont-ils pourvu à l'accroissement des charges que nous avons relevées ?

Les impôts pèsent-ils d'un poids plus lourd sur les contribuables aujourd'hui qu'autrefois, si lourd, comme il a été souvent affirmé, qu'il soit impossible de trouver, dans une augmentation de leurs produits, le moyen de faire face à des dépenses nouvelles et d'équilibrer les budgets futurs ?

Tels sont les divers points qu'il convient maintenant d'examiner.

Il est remarquable tout d'abord qu'aucun budget depuis 1870, sauf ceux de 1899 et de 1908, n'a pu être équilibré au moyen des seules ressources normales. En mettant à part les budgets extraordinaires qui se sont élevés en recettes et en dépenses de 1879 à 1890 à 4.399 millions dont 572 millions seulement de fonds de concours et 3.827 millions de fonds d'emprunt, aucun budget, sauf ceux des deux exercices que nous venons d'indiquer, n'a pu équilibrer ses dépenses ordinaires au moyen de ressources ordinaires. Au total, de 1872 à 1911 les ressources exceptionnelles (1) des budgets ordinaires ont atteint 2.030.664.119 francs dont 1.385.161.000 francs sont représentés par des fonds d'emprunt.

Il est juste de reconnaître que la plus grande partie en a été attribuée aux budgets de 1872 à 1880; la part des ressources exceptionnelles, et, dans les ressources exceptionnelles, des fonds d'emprunt proprement dits, diminue de 1880 à 1891, pendant la période des budgets extraordinaires; depuis 1891, après la suppression des budgets extraordinaires, jusqu'en 1911, les ressources exceptionnelles n'ont atteint que 495 millions, dont 352 millions de fonds d'emprunt. Mais c'est encore trop, si l'on songe que les déficits budgétaires, couverts aussi en grande

(1) Les ressources exceptionnelles attribuées aux budgets ordinaires de 1872 à 1911 se décomposent ainsi qu'il suit : Emprunts en rentes, 1.086.054.000 francs. — Emprunts divers, 299.107.000 francs. — Prélèvements sur les ressources des budgets ordinaires antérieurs, 478.447.000 francs. — Ressources d'origines diverses, 167.056.119 francs. — Total : 2.030.664.119 francs.

partie, grâce à une politique financière que nous analyserons plus loin et qu'il faut déplorer, par des fonds d'emprunt, sont venus augmenter encore les charges de notre dette.

La grosse masse des recettes budgétaires est constituée par les impôts, les produits des monopoles et exploitations industrielles, les revenus du domaine de l'État, et des ressources variées classées sous les rubriques « Produits divers du budget » et « Recettes d'ordre ». Ces trois dernières catégories, quoique leur total actuel, assez important puisqu'il atteint environ 300 millions, soit notablement supérieur à celui de 1878, ne peuvent guère donner matière à des observations intéressantes dans une étude d'ensemble; elles concourent pour une large part à l'équilibre budgétaire, et l'Administration agit sagement en ménageant la rentrée régulière de la multitude de petits revenus qui en composent le total; mais la politique financière n'a qu'une influence restreinte sur leur produit, et ils n'intéressent qu'indirectement l'ensemble des contribuables.

Nous laisserons de côté également, dans l'étude comparative qui va suivre sur l'origine des ressources qui ont permis de faire face à l'augmentation des dépenses depuis quarante ans, les recettes classées sous la rubrique « Produits de diverses exploitations » qui comprend les reliquats actifs des budgets annexes, tels que les Monnaies et Médailles, l'Imprimerie nationale, les Journaux officiels, les chemins de fer de l'État. Il y aurait sans doute beaucoup à dire sur la médiocrité des recettes que ces entreprises procurent au Trésor; mais s'il y a lieu de tirer de cet état de choses une conclusion pour l'ave-

nir, il n'intéresse guère la revue du passé à laquelle nous nous proposons de procéder; le montant de ces produits n'a pas dépassé en effet 15 à 20 millions depuis seize ans; ce n'est donc pas eux qui ont pu influer notablement sur l'ensemble des recettes budgétaires.

Le point intéressant est celui-ci: les recettes provenant des impôts (y compris les monopoles) se sont accrues de 2.835 millions de 1870 à 1912; l'augmentation est considérable. Mais ainsi qu'on va voir, elle n'est pas due, tant s'en faut, qu'à des impôts nouveaux ou à des surtaxes des impôts existants. Il a été établi pendant la période envisagée pour 1.475 millions d'impôts nouveaux; mais les dégrèvements se sont élevés à 870 millions, de sorte que l'excédent net des impôts nouveaux ressort à 605 millions seulement, sur un accroissement total de 2.835 millions pour le produit des impôts. La différence, soit 2.230 millions ou 78 p. 100 de l'accroissement total, a été obtenue automatiquement par le seul jeu du développement de la matière imposable, grâce, en définitive, à l'augmentation de la richesse publique.

Il convient d'examiner en détail dans quelle mesure l'automatisme est intervenu dans l'accroissement des diverses catégories de recettes; en voici le tableau résumé :

CATÉGORIES DE RECETTES	AUGMENTATION des recettes fiscales de 1870 à 1912.	AUGMENTATION nette par impôts nouveaux.	DÉGRÈVEMENTS nets.	AUGMENTATION automatique.	POURCENTAGE de l'augmentation.		POURCENTAGE des diverses catégories dans l'augmentation automatique.
					Par impôts nouveaux.	Automatique.	
	millions	millions	millions	millions	0/0	0/0	0/0
Contributions directes . .	275	»	8	283	»	103	13
Enregistrement et timbre .	687	334	»	353	48	52	15
Douanes	587	124	»	463	21	79	21
Contributions indirectes. .	829	189	»	640	22	78	29
Postes, télégraphes, téléphones	331	»	72	403	»	121	18
Taxe sur le revenu . . .	126	38	»	88	30	70	4
Totaux . .	2.835	685	80	2.230	22	78	100
Différence		605					

De ce tableau se dégagent deux constatations remarquables : pour deux catégories de recettes, les Contributions directes et les Postes, télégraphes et téléphones, les dégrèvements l'ont emporté sur les surtaxes ; l'accroissement total des produits correspondants a donc été obtenu automatiquement; si, d'autre part, l'on envisage les trois catégories d'impôts qui procurent au budget les ressources les plus considérables, enregistrement et timbre, douanes, contributions indirectes, on constate que pour la première l'augmentation due aux surtaxes et l'augmentation automatique se balancent, alors qu'à peu de chose près, pour chacune des deux autres, les quatre cinquièmes de l'accroissement du produit proviennent du seul développement de la matière imposable.

Quelle conclusion faut-il tirer de ces observations ?

C'est, en premier lieu, que la surcharge imposée aux contribuables est beaucoup moins grande qu'il ne paraît tout d'abord, si l'on n'envisage que le total de l'accroissement des recettes, puisqu'elle n'atteint en définitive que le cinquième de cet accroissement.

C'est, ensuite, que les charges nouvelles ont porté surtout sur la richesse capitalisée; nous en trouvons la preuve dans ce fait, qui ressort nettement du tableau précédent, du rôle important qu'ont joué les impôts nouveaux ou surtaxes dans l'augmentation du produit des droits de timbre et d'enregistrement et de la taxe sur le revenu, qui atteignent plus particulièrement les capitaux mobiliers ou fonciers.

Il faut retenir cette observation en la rapprochant d'une autre, à savoir que depuis une vingtaine d'années le produit des impôts a grandi plus vite que la

richesse capitalisée dont le montant des successions taxées annuellement montre assez bien les variations. Si, en effet, on rapproche le montant des impôts et la valeur brute des successions taxées (1), on peut calculer le rapport de l'un à l'autre, et l'on constate que, si la proportion des impôts, depuis le commencement du siècle dernier, a été, sauf après la guerre, constamment en diminuant jusqu'en 1889, elle a augmenté ensuite d'une façon très sensible. Voici le tableau de ces variations :

ANNÉES	SUCCESSIONS	PRODUIT des impôts	PROPORTION des impôts
	millions	millions	0/0
1829.	1.412	722	51
1847.	2.055	1.033	50
1869.	3.636	1.525	41
1876.	4.701	2.284	48
1889.	5.372	2.577	46
1897.	5.621	2.810	50
1907.	5.901	3.210	54
1910.	5.699	3.470	60

Si, d'une part, les capitaux amassés ont grandi moins vite que le produit des impôts comme le fait ressortir le tableau ci-dessus ; si, d'autre part, c'est sur cette forme de richesse que l'on observe plus particulièrement, ainsi que nous l'avons remarqué précédemment, un accroissement notable des charges

(1) En prenant comme montant des impôts la valeur des impôts proprement dits plus le produit des monopoles, diminué de leur coût d'exploitation et d'un bénéfice industriel de 4 °/₀, et en faisant abstraction du produit des Postes qui rendrait la comparaison inexacte sur une longue période.

fiscales, et si cependant les ressources se sont accrues automatiquement dans une proportion beaucoup plus forte que sous l'influence des surtaxes ou des impôts nouveaux, cela tient évidemment à un développement considérable de l'activité économique, sous toutes ses formes, commerciales ou industrielles, de ce qu'on pourrait appeler, par opposition à la richesse capitalisée, la richesse qui circule. C'est donc en définitive à l'accroissement de cette forme de richesse qu'est due principalement l'accélération automatique du produit de l'impôt.

La constatation de cette accélération automatique a une importance capitale ; elle est singulièrement rassurante pour l'avenir, parce qu'elle nous montre quelles ressources inépuisables offre notre pays ; mais c'est justement pour cela que nous serions inexcusables de nous laisser acculer à une crise budgétaire. Il ne suffit pas, en effet, de jouir de ressources abondantes et de pouvoir les accroître sans effort ; encore faut-il ne pas se laisser entraîner à des dépenses trop considérables qui anticipent les recettes à venir ; encore est-il nécessaire que les budgets soient équilibrés, non seulement dans les prévisions, mais dans l'exécution.

3. — LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION DES BUDGETS

Depuis quarante ans, malgré d'admirables plus-values, nos dépenses ont dépassé de plus d'un milliard les ressources normales.

Nous avons recherché les sources et l'importance de l'accroissement des dépenses publiques sous la troisième République ; nous avons analysé également l'origine des recettes au moyen desquelles il a été fait face à ces dépenses. Il convient maintenant d'établir le bilan des budgets, pour arriver à définir la situation financière actuelle, et en tirer, pour l'avenir, les conclusions qu'elle comporte.

En apparence, si l'on relève sur une longue période, de 1872 à 1911, les chiffres des lois de règlement, les excédents de recettes l'ont emporté sur les excédents de dépenses, exactement de 371.744.741 francs (excédents des recettes totalisées 1.593.369.032 francs ; excédents de dépenses, 1.221.624.291 francs).

Mais ce n'est qu'une apparence.

En réalité, nous l'avons vu, les budgets n'ont presque jamais été équilibrés au moyen des seules ressources ordinaires ; il faudrait donc augmenter les excédents de dépenses et diminuer les excédents de recettes de toutes les ressources exceptionnelles at-

tribuées aux budgets pour obtenir le chiffre vrai de la différence entre les recettes normales et les dépenses ordinaires. (Nous faisons naturellement abstraction ici des budgets extraordinaires qui se sont soldés exactement en recette et en dépense et dont les chiffres n'ont pas eu d'influence sur les règlements législatifs du budget général, au point de vue de la différence finale entre les recettes et les dépenses.)

Or les ressources exceptionnelles se sont élevées à 2.030.664.119 francs de 1872 à 1911.

Toutes compensations opérées, dans l'ensemble, au lieu d'un excédent de recettes, on trouve un excédent réel des dépenses sur les ressources normales de 1.658.919.380 francs (différence entre les excédents de recettes diminués des ressources exceptionnelles, 749.696.130 francs, et les excédents de dépenses augmentés des ressources exceptionnelles 2.408.615.510 francs.)

A la vérité, les recettes classées sous la rubrique « Ressources exceptionnelles » comprennent, en dehors des ressources d'emprunt proprement dites, des recettes diverses dont quelques-unes ne se distinguent pas notablement des recettes accidentelles qui se renouvellent sous des formes variables et que l'on classe souvent aux produits divers du budget parmi les ressources normales ; d'autres ne constituent que trop souvent des emprunts déguisés.

Quoi qu'il en soit, même si nous ne nous en tenons qu'aux ressources d'emprunt attribuées aux budgets ordinaires, qui se sont élevées, pendant la période envisagée, à 1.385.161.000 francs, *l'excédent réel des dépenses* a encore atteint le chiffre de 1 milliard 013.416.259 francs, soit *un milliard* en chiffres ronds.

Ce total considérable mérite de retenir l'attention. Il prouve en effet que, d'une façon presque systématique, nous laissons les dépenses se développer au delà des forces contributives du pays. Nous avons vu cependant quelle vitalité dénotait l'accroissement automatique du produit des impôts.

A quelles causes faut-il donc attribuer un pareil état de choses, et quel est le défaut de notre politique financière qui entraîne de telles conséquences? Il faut, évidemment, le rechercher soit dans la façon dont sont établis nos budgets, soit dans leur mode d'exécution; si, en effet, les prévisions étaient justes; si l'équilibre était obtenu au moyen des seules ressources normales; si, d'autre part, les résultats étaient conformes aux prévisions, on ne trouverait pas un écart si considérable entre les recettes et les dépenses ordinaires.

Or, ce défaut, on ne le retrouve pas dans le mode de prévision des recettes normales. Il est certain que d'une façon générale, tous les budgets de la troisième République ont été, à ce point de vue, préparés avec une prudence remarquable. Sur quarante exercices envisagés, dix seulement ont comporté des moins-values sur les prévisions. Dans l'ensemble, les plus-values ont atteint 3.256.125.628 francs, alors que les moins-values ne se sont élevées qu'à 580 millions 093.021 francs, soit un excédent de plus-values de 2.676.032.607 francs. Quelle admirable réserve, si elle avait été ménagée avec la même sagesse que celle qui avait permis de l'obtenir, et dont il faut attribuer l'honneur aux hommes d'État qui fondèrent la règle célèbre de la pénultième année!

Employées avec prudence, ces plus-values auraient

permis, en effet, de renoncer aux ressources d'emprunt au moyens desquelles ont été trop souvent équilibrés les budgets; il aurait même ensuite subsisté un reliquat qui aurait permis de solder une somme notable de crédits additionnels, la différence entre les ressources d'emprunt attribuées aux budgets ordinaires et l'excédent des plus-values s'élevant, pour la période que nous étudions, à 1 milliard 290.871.607 francs.

Ce dernier chiffre est important; il va nous permettre de préciser pour quels motifs nos budgets se soldent dans l'ensemble par un excédent de dépenses.

Si, en effet, on recherche quelle ressource moyenne ce reliquat de plus-values aurait procurée aux budgets des 40 exercices envisagés, pour faire face à des dépenses non inscrites dans les lois de finances, on constate que cette ressource moyenne n'aurait pas dépassé 32.271.790 francs, soit, à peu de chose près, le montant des crédits nécessaires chaque année pour solder les restes à payer des exercices clos, par application de la loi de 1834.

En réalité, par conséquent, les plus-values de recettes, employées d'abord à combler l'insuffisance des ressources normales inscrites dans les lois du budget, auraient tout juste laissé subsister un reliquat suffisant pour payer les dépenses obligatoires des exercices clos, et n'auraient pu faire face à aucun crédit supplémentaire.

C'est un fait sur lequel il faut insister. Les plus-values de recettes sont la réserve sur laquelle les Gouvernements et le Parlement comptent toujours

pour solder les crédits supplémentaires à voter en cours d'exercice. Elles existent, ces plus-values, et nous avons vu avec quelle merveilleuse régularité elles se produisent.

Mais, en bonne politique financière, elles devraient d'abord servir à éviter l'émission des emprunts autorisés par les lois de finances pour combler l'insuffisance des prévisions de recettes ordinaires par rapport aux prévisions de dépenses. C'est ce qui a trop rarement été fait. Les ressources d'emprunts autorisés ont donc été appliquées aux budgets, et cependant c'est à peine si l'importance des plus-values a suffi pour que le bilan des budgets des quarante dernières années se solde par un excédent de recettes, qui n'est d'ailleurs, ainsi que nous l'avons montré, qu'un excédent apparent, puisqu'il n'a été obtenu qu'au moyen de ressources d'emprunt.

Il faut donc rechercher la cause de l'état de chose révélé par les chiffres que nous venons d'établir, non seulement dans l'abus, souvent dénoncé, des crédits supplémentaires, mais encore dans le montant trop considérable des dépenses inscrites dans les lois de finances.

Les recettes normales, y compris les plus-values, auraient en effet tout juste suffi, dans l'ensemble, et y compris même les recettes dites exceptionnelles qui n'étaient pas des ressources d'emprunt proprement dites, pour solder les dépenses autorisées par les lois primitives du budget, et les crédits des exercices clos. Or des crédits supplémentaires ou extraordinaires ne peuvent être entièrement évités, et il faudrait bien que les plus-values pussent y pourvoir.

Sans doute, notre raisonnement est-il fondé sur des chiffres qui n'apparaissent considérables, que parce qu'ils sont obtenus par le groupement de faits qui se sont déroulés pendant une longue période; et il est certain que, dans le détail historique des exercices budgétaires, on pourrait trouver le moyen d'appuyer une contradiction. Mais on se perd dans l'étude du détail, et c'est l'étude de l'ensemble seule qui permet de reconnaître les avantages ou les inconvénients d'une politique financière, et de dégager d'une masse de solutions particulières qui ne sont trop souvent adoptées que pour parer aux besoins du moment, et au jour le jour, des leçons décisives pour l'avenir.

Eh bien, il n'est pas douteux que si les prévisions de recettes ont été établies avec prudence d'une façon générale, il n'en est pas de même des prévisions de dépenses.

Pour chercher à préciser dans quelle mesure, suivant les années, les prévisions de dépenses avaient été effectuées avec prudence et sincérité, nous avons dressé un tableau des crédits additionnels aux crédits inscrits dans les lois de finances, en faisant figurer dans des colonnes distinctes les crédits supplémentaires proprement dits et les crédits extraordinaires, qui sont généralement confondus dans les projets de lois et dans les comptes de finances.

La loi du 14 décembre 1879 sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décrets pendant la prorogation des Chambres distingue en effet nettement ces deux catégories de crédits, dans son article 2 : « Les crédits supplémentaires sont

ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget, et qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté, sans modification dans la nature de ce service.

« Les crédits extraordinaires sont ceux qui sont commandés par des circonstances urgentes et imprévues et qui ont pour objet, ou la création d'un service nouveau ou l'exécution d'un service inscrit dans la loi de finances au delà des bornes déterminées par cette loi. »

La loi a pour objet de limiter aux services votés dont la nomenclature figure dans la loi de finances le droit du Gouvernement d'ouvrir des crédits supplémentaires par décret pendant la prorogation des Chambres et de lui refuser cette faculté pour les crédits extraordinaires.

On aperçoit de suite la portée de cette distinction entre crédits supplémentaires et crédits extraordinaires (1); il n'est pas douteux que ces derniers ne peuvent être l'objet d'aucune prévision et que leur plus ou moins grande importance dépend d'événements surgis en cours d'année, après le vote de la loi du budget; comme tous les crédits additionnels, ils ont l'inconvénient grave de rompre l'équilibre budgétaire. Du moins les gouvernements qui les

(1) Un exemple fera mieux saisir la différence; il y a lieu à crédit supplémentaire quand le prix des fourrages, de la viande, de la farine s'étant accru en cours d'année, il y a lieu d'augmenter les crédits des chapitres de la Guerre afférents à la nourriture des troupes et des chevaux; — il y a lieu à crédit extraordinaire pour la création d'une direction dans un ministère, pour l'organisation d'une exposition non prévue au budget, pour la préparation de la réception de souverains étrangers décidée en cours d'année.

proposent et le Parlement qui les vote ont-ils pour excuse l'urgence de parer à une nécessité impossible à prévoir.

Mais il n'en est pas de même en ce qui concerne les crédits supplémentaires. Sans doute serait-il impossible de les éviter tout à fait; il est certain que pour beaucoup de services votés il n'est pas toujours facile de calculer la répercussion de divers événements qui pourront modifier les prévisions ; il arrive trop souvent cependant que les administrations demandent beaucoup moins qu'elles ne savent qu'il sera nécessaire, ou acceptent des réductions de crédits parce qu'elles comptent bien qu'en présence d'une nécessité démontrée, le supplément de dotation qu'elles réclameront ne leur sera pas refusé. De telles pratiques sont sans excuse parce qu'elles ont les plus dangereuses répercussions sur le bon ordre des finances publiques et qu'elles réduisent à néant un équilibre toujours difficile à obtenir, outre qu'elles constituent une véritable tromperie, pour ne pas dire plus, à l'égard du Parlement.

Les crédits supplémentaires ne seraient admissibles que s'ils étaient très peu importants.

Or, que ressort-il du tableau que nous avons dressé ? C'est que jusqu'à il y a environ dix ans, ils ont été en moyenne à peu près équivalents aux crédits extraordinaires, et que si, depuis dix ans, ces derniers ont très notablement diminué, les crédits supplémentaires se sont accrus dans des proportions considérables.

De 1880 à 1901 inclusivement, le total des crédits supplémentaires s'est élevé à 1.134 millions, soit en

moyenne 51 millions par an, alors que celui des crédits extraordinaires a atteint 1.057 millions, soit une moyenne annuelle de 48 millions.

Mais de 1902 à 1911, la moyenne des crédits supplémentaires passe à 104 millions, plus du double que pendant la période antérieure (au total 1.041 millions), et celle des crédits extraordinaires s'abaisse à 24 millions (au total 238 millions), soit à la moitié environ de la moyenne des vingt-deux années précédentes envisagées.

L'excès des imprévisions, pour les crédits inscrits dans la loi de finances, a donc dépassé toute mesure ces dernières années et particulièrement depuis 1905, un total de près de 150 millions de crédits supplémentaires arrivant à devenir la règle ; de pareils abus doivent être énergiquement dénoncés, parce qu'ils rendent complètement inutile l'établissement du budget et ne laissent qu'au hasard le soin d'équilibrer les recettes avec les dépenses.

Mais l'abus des crédits supplémentaires, l'excès même des dépenses inscrites dans les lois de finances par rapport aux recettes prévues ne sont pas les seuls défauts de notre politique financière que révèle l'étude des résultats de l'exécution des budgets.

Un autre défaut très grave de notre politique, plus rarement mis à jour, ressort nettement de l'examen des bilans de nos budgets.

Nous avons vu que ce n'était qu'en apparence que le total des excédents de recettes survenus au cours des exercices écoulés de 1872 à 1911 l'emportait sur les excédents de dépenses, et que cet excédent des

recettes n'avait été obtenu en réalité qu'au moyen de ressources d'emprunt. Mais nous n'avons pas découvert encore toute la réalité qui se cache sous le masque formé par le chiffre, trompeur en vérité, du total des excédents de recettes au cours des quarante dernières années.

Non seulement les excédents de recettes apparents ont été obtenus au moyen de ressources d'emprunt ; mais ils n'ont même pas été employés, comme le voudrait une saine politique financière, à compenser les excédents de dépenses correspondants.

En fait, sur 1.593.369.032 francs d'excédents de recettes, 274.161.509 fr. 05 (1) seulement ont servi à compenser les excédents de dépenses budgétaires constatés en loi de règlement.

La différence, soit 1.319.207.522 francs, a été employée soit à créer des ressources exceptionnelles au profit de budgets ultérieurs, soit à des dépenses hors budget. On peut citer notamment 293 millions pour les garanties d'intérêt, 290 millions pour les chemins vicinaux et les constructions scolaires, 179 millions pour compenser des dégrèvements d'impôts sur les sucres et sur les vins, 29 millions pour l'expédition de Tunisie, 17 millions pour le rachat des lignes de la Franco-Algérienne, 51 millions pour le remboursement de cautionnements, 16 millions pour le chemin de fer de Kayes au Niger, 141 millions au compte provisionnel des exercices 1912, 1913 et 1914, etc.

(1) Dont 166.604.059 fr. 05 par application directe des excédents budgétaires et 107.557.450 francs par remboursement d'obligations à court terme émises pour faire face aux excédents de dépense en loi de règlement.

En définitive, ainsi que nous l'avons vu, le bilan des budgets de 1872 à 1911 se solde, non pas par un excédent de recettes de 371.744.741 francs, comme la simple totalisation des chiffres inscrits dans les lois de règlement pourrait le laisser croire, mais par un déficit de 1.013.416.259 francs si l'on ne tient compte que des ressources d'emprunt proprement dites dont ont profité les budgets, de 1 milliard 658.919.380 francs si l'on déduit le total des ressources exceptionnelles qui ont comblé l'insuffisance des ressources normales.

Nous allons voir, par l'étude du Trésor, qui est le complément nécessaire de l'examen que nous venons de faire du bilan des budgets pour apprécier dans son ensemble la situation financière, quelles sont les conséquences de cette politique funeste; nous constaterons que le déficit budgétaire auquel nous sommes arrivés est loin de représenter le total de l'excédent des dépenses de l'État sur ses recettes normales, et qu'il doit être encore augmenté des dépenses de nombreux comptes spéciaux qui subsistent comme un souvenir des anciens budgets extraordinaires, et de diverses avances du Trésor.

Retenons, pour le moment, la conclusion importante à laquelle nous avons abouti : c'est que, dans l'ensemble, nos budgets sont établis de telle façon que le déficit final est inévitable; nous avons vu qu'en quarante ans, de 1872 à 1911, le déficit total ou l'excédent des dépenses budgétaires sur les ressources normales qui leur ont été appliquées, a atteint plus de 1.500 millions.

Sans doute, les abus que nous dénonçons ont-ils

été plus caractérisés dans la première partie de la longue période dont nous avons envisagé l'ensemble.

Mais si un progrès a été réalisé, il s'en faut que nous soyons rentrés dans la bonne voie, puisque l'excédent réel des dépenses sur les ressources normales a encore atteint 198 millions de 1900 à 1911. Il s'agit d'errements trop faciles à pratiquer pour qu'il ne soit pas nécessaire d'en faire ressortir le plus possible les graves dangers.

La conséquence forcée de la perpétuation de semblables méthodes est en effet l'accroissement plus ou moins dissimulé de la Dette publique; on vit au jour le jour grâce à des solutions provisoires qui ne sont que des expédients; mais il arrive un moment où il faut liquider, quand une situation financière embarrassée l'exige; si l'emprunt est nécessaire lorsqu'il s'agit de pourvoir à des travaux productifs, à la mise en œuvre d'exploitations industrielles, ou lorsqu'il faut faire face à un désastre, à une calamité nationale, rien ne saurait l'excuser quand il n'a pour objet que de solder l'excès des dépenses courantes sur les ressources normales. C'est pourquoi il est si impopulaire; il marque trop bien les fautes commises.

Tous les gouvernements répugnent à l'emprunt. En le contractant, ils semblent assumer la responsabilité des fautes de leurs prédécesseurs. Tant de moyens s'offrent d'en ajourner l'échéance, de retarder la consolidation du passé : les emprunts partiels à la Caisse des dépôts et Consignations, à la Caisse nationale d'épargne, les avances des grands établissements financiers comme la Banque de France ou la Banque d'Algérie, des Compagnies des chemins de fer, des Chambres de commerce,

les obligations à court terme, et surtout la dette flottante, offrent des ressources longtemps suffisantes pour faire face aux nécessités du moment. Un jour cependant, il faut bien s'exécuter; la situation actuelle ne fait que reproduire identiquement, en plus grand, l'histoire du passé; craignons que cela n'arrive encore. C'est le plus sûr moyen de lutter avec profit.

Il ne sert de rien de dissimuler, et la vérité est, en matière financière, plus indispensable que partout ailleurs. Nous avons vu quelles ressources l'activité de la France n'a cessé de procurer si facilement et si libéralement à nos budgets; nous avons donc raison d'avoir confiance dans l'avenir. Mais nous aurions tort de ne pas reconnaître que nous avons beaucoup trop dépensé. Et il faut retenir les chiffres dont nous avons reproduit ici la substance pour arriver à définir la situation actuelle de nos finances publiques, après avoir établi le bilan du Trésor, qui suit logiquement celui des budgets.

CHAPITRE III

LE TRÉSOR

Pour définir la situation financière, le bilan du Tré or doit suivre le bilan des budgets.

L'étude des mouvements des budgets que nous venons de faire nous a permis de dégager dans ses grandes lignes la politique budgétaire des quarante dernières années. Mais si les résultats auxquels nous avons abouti constituent l'un des éléments les plus importants de la conclusion finale à laquelle tendent nos recherches, à savoir la détermination de la situation financière actuelle, ils ne suffiraient pas cependant ; les budgets, en effet, ne sont pas toutes nos finances. Un examen attentif de la situation du Trésor seule peut permettre de définir exactement le véritable état des finances publiques.

1. — ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU TRÉSOR

Le Trésor est l'organisme qui encaisse toutes les recettes et qui est chargé de faire face à toutes les dépenses de l'État.

Le Trésor, en effet, est l'organisme dans lequel viennent se fondre toutes les opérations financières qui intéressent l'État, comptes budgétaires aussi bien que comptes extrabudgétaires ; il gère tous les compartiments les plus divers de l'immense machine chargée d'encaisser l'ensemble des recettes et d'effectuer l'ensemble des paiements, dont les budgets ne comprennent qu'une partie, la plus considérable sans doute, mais une partie seulement.

On a souvent reproduit la définition que M. Léon Say, dans un discours célèbre, prononcé à l'Assemblée nationale le 24 décembre 1873, a donnée du Trésor : « Le Trésor, c'est le banquier de l'État, c'est un intendant qui sert son maître et qui doit le servir avec fidélité ; il encaisse pour le compte du budget les ressources que vous avez créées ; il dépense pour son compte les sommes que vous avez votées aux divers chapitres du budget ; et lorsque les dépenses vont un peu plus vite que les recettes,

cet intendant fidèle, ce banquier comme il n'y en a pas beaucoup, avance les sommes nécessaires pour pourvoir aux nécessités de la dépense. Lorsque le budget vient à mourir, lorsqu'il entre en liquidation, il lui arrive quelquefois, malheureusement même bien souvent, de n'avoir pas pu faire encaisser par son banquier qui est le Trésor, une quantité de ressources suffisantes pour acquitter les dépenses qu'il lui avait demandé d'effectuer. C'est alors que, dans les écritures de ce banquier, le budget mourant est constitué débiteur pour rester éternellement débiteur. C'est un débiteur qui n'existe pas en fait, ce qui oblige le banquier, le Trésor, à passer ce solde débiteur dans les comptes de profits et pertes, du côté de la perte. Le compte de profits et pertes, vous savez ce que c'est, ce n'est pas autre chose que le compte des découverts... »

Mais, ainsi que M. Léon Say le dit plus loin dans le même discours, le Trésor a des comptes avec d'autres personnes qu'avec le budget.

Tout d'abord avec les services spéciaux qui sont de petits budgets à côté du grand budget général ; il encaisse leurs ressources, il pourvoit à leurs dépenses de la même façon que pour ce dernier.

Ensuite avec un grand nombre de services publics et même de particuliers, soit directement, soit par l'intermédiaire de comptables ; et là il n'est plus seulement le banquier de l'État, mais celui des départements, des communes, des colonies. Il reçoit leurs fonds, il effectue des paiements pour leur compte.

L'ensemble de toutes ces opérations constitue ce que l'on appelle le service de la Trésorerie ; et ce

service embrasse l'intégralité des recettes et des dépenses de l'État, quelles que soient leur provenance et leur destination; en outre les dépenses de certaines personnes morales ou d'individus distincts de l'État.

Mais, ce n'est pas à dire que la notion du Trésor, telle qu'elle résulte de la conception qui a présidé à son organisation, et celle d'État doivent se confondre; le Trésor n'est qu'une entité, ou l'expression de la comptabilité de l'État; on trouve dans cette comptabilité tous les éléments nécessaires à la détermination de la situation financière de l'État; il ne faut pas conclure cependant de la situation financière du Trésor à la situation financière de l'État; ou plutôt il faut s'entendre : on dit souvent en effet que la situation du Trésor est bonne quand ses ressources excèdent ses besoins; mais cela ne signifie pas que la situation de l'État soit également bonne; car pour lui, tout dépend de la nature des ressources dont profite le Trésor et de l'importance des engagements auxquels ce dernier doit faire face. Nous allons nous en rendre compte en étudiant en détail ses ressources et ses charges.

Cette étude est extrêmement difficile parce qu'elle porte sur des opérations très nombreuses et très compliquées. M. Camille Pelletan disait, dans l'intéressant et instructif rapport qu'il faisait au nom de la Commission du budget de 1891, qu' « il en est un peu de notre comptabilité comme de l'écriture chinoise »; il est dans la nature des choses qu'une comptabilité qui décrit des opérations aussi complexes soit difficile à suivre; mais il est certain, comme nous le verrons plus loin, que cette com-

plexité et ces obscurités facilitent la dissimulation des déficits, et les artifices passagers destinés à procurer aux budgets un équilibre apparent.

Le jeu des divers compartiments du Trésor peut se résumer de la façon suivante :

Il doit : 1° faire face aux dépenses des comptes spéciaux suivis hors du budget; 2° pourvoir aux paiements afférents aux services avec lesquels il est en relation par l'intermédiaire de ses correspondants ou de ses comptables; 3° entretenir l'encaisse nécessaire sur tout le territoire au fonctionnement de ces services; 4° solder les déficits des budgets et les avances irrécouvrables, que l'on groupe sous l'expression : « Découverts et avances du Trésor ».

Au moyen de quelles ressources ? Il a à sa disposition : 1° les recettes des services spéciaux dont les unes ont des origines diverses et dont les autres sont constituées par des effets à payer (obligations à court ou à long terme, ou rentes amortissables); 2° les recettes des services avec lesquels il est en compte par l'intermédiaire de ses correspondants; 3° les produits budgétaires; 4° la Dette flottante, qui comprend d'une part les bons du Trésor, d'autre part les fonds déposés en compte courant, obligatoirement ou non, par divers établissements publics.

2. — LE BAROMÈTRE DE LA SITUATION DU TRÉSOR

Le Baromètre de la situation du Trésor est défini, non pas par l'encaisse, mais par les causes de la dette flottante.

Comment peut s'apprécier la situation du Trésor à un moment donné dans ses rapports avec la situation financière de l'Etat ?

Le signe le plus fréquemment employé pour définir la situation du Trésor est l'importance de son encaisse et notamment de son compte courant à la Banque de France qui est l'une des parties les plus importantes de l'encaisse.

C'est ainsi que dans son discours du 29 septembre 1912, prononcé à Beuvraignes (Somme), M. Klotz, ministre des Finances, définissait la situation de la trésorerie : « ... Nous pouvons constater qu'elle n'a pas été depuis longtemps aussi solide et aussi élastique. — L'encaisse du Trésor, à la fin du mois dernier — 346 millions à la Banque de France — était plus élevée qu'elle ne l'a jamais été à pareille date, depuis 1900, année de l'Exposition universelle; d'autre part, les bons du Trésor en circulation au 31 août dernier s'élevaient seulement à 41 millions, alors qu'ils n'ont jamais été au-dessous de 180 millions depuis 1901, et qu'ils atteignaient même

285 millions au 31 août 1910. Qui oserait soutenir que dans cette situation, alors qu'elle peut user d'une faculté d'émission de 600 millions de bons, notre trésorerie n'est pas merveilleusement souple et prête à faire face à toutes les éventualités ? »

Au moment où il prononçait ces paroles, M. Klotz exprimait un fait exact, mais dès le 3 octobre suivant, le compte courant du Trésor à la Banque de France était descendu à 231 millions. Est-ce à dire que la situation était plus mauvaise que le 29 septembre?

La vérité est que le chiffre de l'encaisse n'a pas d'autre sens que de faire connaître le montant des disponibilités de la trésorerie, ou l'excédent à un jour donné de ses recettes sur ses paiements; sa plus ou moins grande importance ne permet nullement de décider si la situation financière est prospère. Tout dépend en effet des engagements auxquels il va falloir faire face et de ceux auxquels il a été pourvu; il s'agit uniquement de savoir si les besoins auxquels il a fallu ou auxquels il va falloir pourvoir sont des besoins passagers qui seront bientôt compensés par l'arrivée de ressources nouvelles, ou s'ils correspondent à des dépenses sans compensation à prévoir, de dépenses destinées à rester à la charge du Trésor sans qu'il soit possible d'escompter la rentrée de la créance née au profit du Trésor à la charge de tel ou tel service de l'État.

C'est bien ainsi qu'envisageait la question M. Klotz et, à notre sens, plus justement que dans son discours de Beuvraignes, lorsqu'il demandait à la Chambre dans la séance du 4 mars 1912 l'approbation du projet d'émission d'obligations pour les chemins de fer de l'État.

« Si la situation du Trésor m'avait permis de reculer cette émission, j'eusse continué d'opérer comme on l'a fait jusqu'ici (c'est-à-dire en imputant les dépenses sur les ressources générales du Trésor au lieu d'y faire face au moyen de titres d'emprunt spéciaux) ; ... quelle est aujourd'hui la situation ? Depuis quinze jours seulement, les disponibilités du Trésor se sont réduites de 50 millions, si bien que je n'ai plus à l'heure actuelle, comme disponibilité théorique pour le courant de l'année, que 295 millions au lieu de 600 que vous aviez voulu donner par la dernière loi de finances au ministère. C'est donc une réduction de moitié.

« Je considère que dans les circonstances actuelles la trésorerie doit avoir toute son élasticité et le ministre des Finances ne saurait conserver la responsabilité d'une trésorerie gênée à un moment où, les uns et les autres, nous avons le désir qu'elle puisse bénéficier de toutes ses disponibilités. »

Le baromètre de la situation du Trésor dans ses rapports avec la situation générale des finances publiques ne doit donc pas être cherché dans le chiffre de l'encaisse.

Il est fait des éléments originels de la dette flottante.

A toutes les dépenses dont il a la charge, le Trésor pourvoit en effet, d'abord au moyen des recettes des services spéciaux, des effets à payer, des correspondants et des budgets ; *mais cette catégorie de recettes est toujours inférieure aux dépenses ;* c'est la dette flottante qui comble la différence ; différence considérable qui, depuis quarante ans, n'a jamais été inférieure à 900 millions et qui a dépassé en moyenne 1.100 millions. C'est donc au moyen de

la dette flottante que le Trésor se procure les disponibilités qui lui sont nécessaires; c'est, par conséquent, en analysant les causes de la dette flottante que l'on peut reconnaître dans quelle mesure les disponibilités du Trésor sont mobilisables.

Or, parmi les dépenses du Trésor, les unes sont compensées par des ressources permanentes, qui sont les effets à payer ou emprunts amortissables remboursables par les budgets à venir ; d'autres, dont la réserve de caisse, ne correspondent qu'à des avances qui sont soldées continuellement par les rentrées de ressources équivalentes; cette catégorie de dépenses est ce qu'on appelle dans la comptabilité des finances l' « Actif réalisable du Trésor » ; il est réalisable, parce que des ressources compensatoires lui sont théoriquement opposables; ces ressources, que nous appellerons « les ressources normales » du Trésor, constituées, rappelons-le, par les recettes des services spéciaux, des correspondants, des budgets, et les effets à payer, figurent dans la comptabilité sous la rubrique « Passif du Trésor »; elles sont tantôt inférieures, tantôt supérieures aux dépenses correspondantes (Actif réalisable du Trésor), que nous désignerons symétriquement aux ressources en les appelant « dépenses normales » parce qu'elles sont comprises dans les écritures de l'administration des finances, sous la rubrique « Actif réalisable du Trésor » et quoique, ainsi que nous le verrons pour certaines d'entre elles, cette faculté de réalisation ne soit que théorique.

La dette flottante comble d'abord, s'il y a lieu, la différence entre les dépenses et les recettes normales (c'est-à-dire entre l'actif réalisable du Trésor et les

éléments du passif constitué par les recettes provenant des effets à payer, des correspondants et des budgets).

Elle doit pourvoir ensuite à une autre catégorie de dépenses, à celles auxquelles ne correspond aucune ressource, et qui, pour ce motif, ne sont pas comprises dans l'actif réalisable du Trésor; il s'agit des *découverts du Trésor* qui comprennent les déficits budgétaires accumulés et les avances irrécouvrables, et des *avances dont la régularisation est ajournée*, rubrique qui correspond pour la presque totalité à des avances faites par la Banque de France, dont ont profité les budgets et les services spéciaux, et qui devraient être remboursées si le privilège de la Banque était dénoncé.

Les éléments originels de la dette flottante sont donc les suivants : 1° quand l'actif réalisable est supérieur au passif, insuffisance des recettes normales du Trésor par rapport à ses dépenses normales; 2° en tout cas les découverts du Trésor, ou créances irrécouvrables.

La nature et l'importance de ces causes de la dette flottante permettent seules de définir la situation de la trésorerie; ce sont elles, et non l'encaisse, qui constituent le baromètre du Trésor, parce que leur examen peut seul servir à déterminer ses disponibilités réelles.

Nous allons voir comment :

En fait, la dette flottante vient s'ajouter aux ressources normales du Trésor pour combler la différence entre ces ressources et l'ensemble des besoins.

Les disponibilités du Trésor résident donc uniquement dans les possibilités d'accroissement de la

dette flottante ; cette dernière comprend deux catégories de ressources : les bons du Trésor et les comptes courants des départements, communes et établissements publics. Le Gouvernement peut émettre des bons du Trésor dans une limite déterminée, qui est fixée actuellement à 600 millions ; quant aux dépôts en compte courant, leur importance varie suivant les disponibilités des établissements auxquels ils appartiennent.

Or, il y a toujours des bons du Trésor en circulation, et l'importance des émissions de bons du Trésor varie selon que les comptes courants suffisent plus ou moins à faire face aux besoins du Trésor. C'est par conséquent, en définitive, à la disponibilité d'émission de ces bons que correspondent les disponibilités réelles du Trésor. La situation de la Trésorerie est favorable, s'il est à présumer que la faculté d'émission sera suffisante pour faire face aux engagements de l'État ; elle est resserrée, s'il y a lieu de craindre que les engagements ne se trouvent plus importants que l'écart présent entre la quantité de bons émis et la limite d'émission (1).

Appliquons maintenant aux faits les résultats de cette analyse. Les causes de la dette flottante étant,

(1) C'est ainsi que définissait la situation du Trésor M. Klotz, dans son discours, déjà cité, du 4 mars 1912, où il marquait bien que le défaut d'élasticité provenait d'une limite d'émission trop étroite. — C'est encore ainsi qu'il la définissait à Beuvraignes, en sens opposé. Dès les premiers mois de l'année, le resserrement se fait de nouveau sentir parce qu'à cette époque, les besoins s'accroissent toujours. On peut s'en assurer facilement en consultant les variations mensuelles des bons en circulation qui atteignent généralement 300 ou 400 millions de janvier à mai.

ainsi que nous l'avons montré, le baromètre de la situation du Trésor, nous étudierons d'abord, pour procéder méthodiquement, le jeu des comptes dont la balance active ou passive influe sur la dette flottante, et qui ont pour caractère commun de comporter à la fois des recettes et des dépenses, c'est-à-dire les comptes compris dans l'actif réalisable du Trésor et dans le passif correspondant; nous les diviserons en deux catégories : les services spéciaux d'une part, et d'autre part les comptes divers de trésorerie qui comprennent les avances pour divers services, les correspondants du Trésor, les correspondants administratifs, les fonds particuliers des comptables, les mouvements de fonds, les débets des comptables, les valeurs de caisse et de portefeuille et les recettes budgétaires.

Lorsque la balance de ces deux catégories de comptes est active (c'est-à-dire en excédent de dépense), elle constitue la première cause de la dette flottante. Suivant les moments, par conséquent, cette balance détermine une augmentation ou une atténuation de la dette flottante. C'est une cause intermittente.

L'examen de la seconde cause de la dette flottante, celle-là permanente, c'est-à-dire des découverts et avances du Trésor, complétera cette étude, et nous conduira directement à notre conclusion.

3. — LES CAUSES DE LA DETTE FLOTTANTE

PREMIÈRE CAUSE

La première cause de la dette flottante a un caractère intermittent; c'est l'excédent de l'actif réalisable du Trésor sur les ressources normales; de beaucoup la moins importante, elle était inférieure à 95 millions au 1er janvier 1913.

A. — Les services spéciaux du trésor.

Services spéciaux tantôt débiteurs, tantôt créditeurs. — Service spéciaux débiteurs. — Services spéciaux créditeurs. — Conclusion sur les services spéciaux.

Théoriquement, les comptes spéciaux ont pour objet de permettre de suivre, en dehors du budget, les opérations de recettes et de dépenses de services déterminés que leur caractère ou leur durée n'a pas permis de faire entrer dans le cadre du budget général.

Les uns retracent des opérations d'emprunts amortissables à court ou à long terme; leur débit est exactement compensé par des titres ou effets à

payer. Nous ne nous en occuperons pas, parce que ce ne sont que des comptes d'ordre dont les modifications n'ont pas d'influence sur la situation du Trésor au point de vue qui nous intéresse, à savoir en ce qui concerne la plus ou moins grande élasticité de la Trésorerie à un moment donné. Ils figurent dans les comptes généraux des finances, sous la rubrique : « Avances à rembourser par les budgets ultérieurs, services spéciaux compensés par le service des effets à payer. »

Les autres affectent directement la situation de la dette flottante; si leur solde est créditeur, il vient augmenter ses ressources; s'il est débiteur, il les diminue parce qu'alors c'est à la dette flottante de pourvoir à leur déficit.

Cent trente-trois comptes spéciaux affectant la situation de la dette flottante ont fonctionné au cours des quarante dernières années. Il en subsistait vingt-huit au 1er janvier 1913.

Ils ont donné lieu à des opérations extrêmement importantes ; qu'il nous suffise d'indiquer que dans l'ensemble, les opérations de recettes et de dépenses des vingt-huit comptes existant au 1er janvier 1913 ont porté, depuis leur création, sur plus de huit milliards de francs.

Nous avons dit que parmi les services spéciaux, les uns sont débiteurs, les autres créditeurs ; certains sont tantôt débiteurs, tantôt créditeurs :

SERVICES SPÉCIAUX TANTÔT DÉBITEURS, TANTÔT CRÉDITEURS

On peut citer comme exemple de cette dernière catégorie, parmi les comptes disparus, ceux qui avaient pour objet de décrire soit la situation des contributions directes et des taxes assimilées, recouvrées pour le compte des départements et communes, soit le produit de la taxe de raffinage et de fabrication des sucres, affectée au paiement des primes d'exportation et des détaxes accordées en exécution de la loi du 7 avril 1897 ; et parmi les comptes existants, celui qui concerne la taxe de fabrication sur les alcools d'industrie affectée au paiement de l'indemnité de 9 francs par hectolitre revenant aux dénaturateurs d'alcools en vertu des lois des 25 février 1901 et 30 mars 1902.

Ces divers comptes ont pour trait commun qu'ils retracent la situation, en recette et en dépense, d'opérations qui auraient pu entrer aisément dans la comptabilité d'exercice ; en fait, le premier y figurait autrefois; c'était le budget sur ressources spéciales; il a été créé en 1894, après la disparition de ce budget, puis supprimé en 1908 par transport des opérations qu'il relatait dans la catégorie des correspondants du Trésor ; ces opérations continuent à être relatées dans le compte général ; mais ce n'est plus qu'un compte d'ordre. Le second a été réintégré purement et simplement en 1907 dans le budget général. Quant au troisième, il subsiste encore, quoique son utilité soit bien contestable; il est en effet tout à fait contraire aux principes géné-

raux de notre organisation financière qu'une recette spéciale soit affectée à une dépense spéciale, et si une dérogation à cette règle est non seulement naturelle mais indispensable lorsqu'il s'agit d'une exploitation industrielle, elle ne se comprend pas pour une dépense et une recette de cette nature.

SERVICES SPÉCIAUX DÉBITEURS

Les services spéciaux constamment débiteurs ont pour objet de décrire *la situation, vis-à-vis du Trésor, des gouvernements, départements, communes, colonies, particuliers, ou des services publics de l'État lui-même auquels des avances ont été consenties.*

Le prétexte de l'ouverture de ces comptes est toujours le même : la nécessité de subvenir à des besoins urgents ou de remplir un engagement, et l'injustice qu'il y aurait à faire supporter à un exercice une dépense notable, qui devra être remboursée soit par les intéressés, soit au moyen d'une ressource non encore réalisée, et dont profiteraient les exercices suivants qui n'auraient pas subi de charge équivalente.

Il arrive trop souvent que les remboursements prévus lors de l'ouverture du compte ne sont pas effectués, ou que les ressources escomptées ne peuvent être réalisées : c'est ainsi que le compte « réorganisation des défenses de Calais », créé en 1879, s'est soldé par un excédent de dépenses de 7.460.002 fr. 71 sur les recettes prévues (produit de la vente des terrains militaires devenus disponibles

par la suppression de l'ancienne enceinte fortifiée, 767.254 fr. 72), et qu'il a fallu en appliquer le solde débiteur aux découverts du Trésor (loi du 26 décembre 1899, art. 5).

On ne consent à reconnaître explicitement un caractère définitif au déficit de ces comptes par le transport aux découverts que le plus tard possible ; le découvert n'en existe pas moins tant que la ressource prévue n'est pas réalisée : tels les soldes débiteurs des comptes : « Avance au budget local de la Guadeloupe : 1 million de francs ; Avance au gouvernement crétois : 1 million de francs, qui n'ont pas varié depuis l'ouverture des comptes en 1897 et en 1902 — tel le solde débiteur du compte « Prêts faits à l'industrie (loi du 1er août 1860) » qui ne s'est pas atténué d'un centime depuis 1907 et qui reste fixé à 720.183 fr. 52.

On pourrait ranger dans la même catégorie le compte « Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation de services militaires » ouvert en 1898, et dont la principale ressource devait provenir de l'aliénation des terrains des fortifications de Paris; sans doute les dépenses, qui s'élevaient, au 1er janvier 1913, à 205.239.534 fr. 88, ont-elles été atténuées par le produit de quelques aliénations de terrains (15.740.482 fr. 41) et par des amortissements budgétaires (environ 9 millions); il n'en subsistait pas moins un solde débiteur de plus de 179 millions au 31 décembre 1912, quatorze ans après l'ouverture du compte ; sans doute encore peut-on dire, pour reprendre un euphémisme de l'Administration des finances (page 93 du résumé du compte général pour 1910), « que le Trésor s'est provisoirement couvert

de ses avances au moyen de l'émission d'obligations à court terme »; mais il importe peu que ce soit la dette flottante proprement dite ou un emprunt à court terme qui ait pourvu aux ressources manquantes; les emprunts à court terme ne sont qu'un prolongement de la dette flottante, et, en réalité, tant que la ressource ne sera pas réalisée, le solde débiteur de ce compte représentera un véritable découvert pour le Trésor; si on la réalise, il faudra l'appliquer aux produits budgétaires pour parer à des difficultés financières qui ne manqueront pas de se produire au même moment; on l'a si bien compris que l'amortissement budgétaire du compte a été commencé en 1910.

Il arrive aussi que les remboursements dus sont effectués par les intéressés.

Si les sommes remboursées sont appliquées au crédit du compte, il se trouve soldé par l'application des lois ou des décisions qui l'avaient institué; tels le compte d'avances au service de la propriété individuelle en Algérie, créé en 1897 et soldé en 1901, le compte « service local des colonies, s/c de dépenses antérieures à 1893 à régulariser », soldé en 1908.

On peut citer également l'ancien compte « Avances faites par l'État au service local des colonies » qui avait pour objet de décrire les avances faites par le Trésor aux colonies soit pour parer aux insuffisances accidentelles des recettes des budgets locaux, soit pour rembourser, en excédent des ressources ordinaires d'un exercice, des dépenses opérées en France pour le compte du service local. Quoique les recettes annuelles fussent généralement en excédent sur les

dépenses, ce compte, créé en 1880, n'a pu être soldé qu'en 1900; il a été supprimé en 1901 sans doute parce que son existence et son titre étaient en contradiction avec le principe formulé par le décret du 17 juin 1791 d'après lequel les colonies doivent suffire à leurs propres dépenses. Mais les opérations qu'il relatait continuent à être effectuées par le Trésor; elles sont classées dans la catégorie des correspondants sous la rubrique « Service local des colonies », et les opérations sont décrites dans le compte général des finances; en fait, la contradiction subsiste sous une forme moins apparente, l'ensemble du compte présentant un solde créditeur.

Mais il s'en faut que les remboursements soient toujours versés au crédit du compte; et c'est là qu'apparaît l'un des dangers les plus graves des comptes spéciaux. La tentation est si grande pour les Gouvernements, quand ils se trouvent en présence d'une situation financière embarrassée, d'appliquer les ressources de cette nature au budget général plutôt que d'en chercher de nouvelles, qu'ils y résistent bien rarement.

On en trouve divers exemples dans l'histoire des services spéciaux; les procédés et les circonstances ont varié; le résultat a été toujours le même, surcharge imposée à la Dette flottante pour augmenter les recettes budgétaires.

Il est nécessaire d'entrer ici dans quelques détails parce que nous touchons à l'un des vices de notre organisation financière, à l'une de ses fuites les plus graves et les plus mal connues.

Le compte « Indemnités allouées aux courtiers de

marchandises », ouvert pour retracer les opérations relatives aux indemnités versées aux courtiers de marchandises en exécution de la loi du 18 juillet 1866 qui a rendu libre, à partir de 1867, l'exercice de cette profession, a été clos en 1887 par le transport du solde débiteur de : 30. 961. 106 fr. 58 aux découverts du Trésor. Les ressources affectées par la loi de 1866 au remboursement des avances du Trésor ont figuré depuis 1887 au budget général de l'État; le prétexte invoqué est reproduit dans une notice annexée à tous les comptes de recettes des budgets (voir page 396 du compte définitif des recettes de 1910) : « Les ressources annuellement réalisées étant en moyenne de 1.200.000 à 1.300.000 francs, on voit qu'il fallait encore plus de 25 ans pour que le Trésor fût complètement désintéressé, en capital seulement. Dans ces conditions, on a jugé qu'il était plus régulier de porter aux découverts du Trésor le solde débiteur du compte spécial. » Quoi qu'en pense le rédacteur de cette note, ce qui aurait été régulier, c'eût été l'amortissement plus ou moins rapide, et non le transport aux découverts; il s'est précisément écoulé 25 ans, depuis que cette mesure a été prise, et sans doute aujourd'hui, le compte serait-il prêt d'être amorti, au lieu de peser pour plus de 30 millions sur la Dette flottante.

Le compte « Avances pour la portion de l'emprunt grec garantie par la France » a été clos également par la loi du 26 février 1887, par le transport aux découverts du Trésor de son solde débiteur, soit : 27.097.807 fr. 31 ; sans doute, le gouvernement grec ne rembourse-t-il que 200.000 francs par an, appliqués aux produits divers du budget; mais les rem-

boursements sont effectués régulièrement depuis 1861, et si la recette était venue en atténuation du débit du compte, le reliquat ne serait plus actuellement que de 21.897.807 fr. 31. Ce seraient toujours 5 millions de moins qui pèseraient sur la Dette flottante.

Le compte « Avances aux Compagnies de chemins de fer pour garanties d'intérêts » subsiste depuis 1900 avec un solde débiteur de 103.371.745 fr. 57. Cependant les remboursements des compagnies ont atteint, depuis cette époque jusqu'en 1909 inclus seulement, un total de : 110.894.289 fr. 69. Si cette somme avait été appliquée au crédit du compte, il serait maintenant intégralement soldé, au lieu de peser depuis vingt ans sur la Dette flottante ; il constitue aujourd'hui un véritable découvert puisqu'il n'est susceptible d'aucune atténuation par des ressources qui lui soient propres.

La liquidation des comptes ouverts à diverses époques pour retracer les opérations relatives aux avances et subventions aux chemins vicinaux et aux établissements scolaires a donné lieu, en 1893, à une opération extrêmement caractéristique; tous ces comptes ont été supprimés et leurs soldes débiteurs qui s'élevaient au total à : 428.108.186 fr. 29 ont été transportés à un compte unique qui subsiste encore : « Liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires »; l'un des comptes supprimés, celui qui décrivait le montant des annuités de remboursement versées par les départements et les communes et des dotations budgétaires pour l'amortissement des subventions, présentait un solde créditeur de 24.434.890 fr. 82. Au

lieu d'être inscrit au crédit du compte de liquidation, ce solde a été porté aux ressources exceptionnelles du budget de 1894, et les remboursements qui n'ont cessé depuis d'être effectués ont toujours profité aux budgets; une partie du solde débiteur avait bien été amortie dès 1894, pour 319.257.000 francs au moyen d'obligations remises à la Caisse des Dépôts, obligations pour lesquelles un crédit d'amortissement figure au budget; mais il subsistait encore un solde débiteur de 108.851.186 fr. 29; pour le réduire, et en compensation des annuités de remboursement dont profitaient les budgets, des crédits ont été inscrits jusqu'en 1902 inclusivement aux dépenses du ministère des Finances; ils se sont élevés au total à 30.559.576 fr. 58; mais l'amortissement par la voie de crédits budgétaires a cessé en 1903, et ce n'est qu'en 1910 qu'un nouvel amortissement a pu être effectué par l'application d'une partie de l'excédent de recettes de l'exercice 1907, soit 53.672.575 fr. 10; il subsiste encore un solde débiteur de 24.619.034 fr. 61 qui correspond, comme le solde du compte : « Avances aux compagnies de chemins de fer français pour garantie d'intérêt », à un véritable découvert, puisqu'il n'est susceptible d'aucune atténuation par des moyens qui lui soient propres.

Cependant les annuités de remboursement des départements et des communes n'ont cessé de figurer aux produits divers du budget; si elles avaient été appliquées au crédit du compte de liquidation, ce dernier serait sans doute soldé aujourd'hui, et les excédents de recettes budgétaires dont le produit ne devrait servir, en bonne politique financière, qu'à compenser les déficits budgétaires des mauvaises

années, n'auraient pas été employés ou ne seraient pas escomptés pour être employés à cette fin.

Le compte « Avances pour la construction du chemin de fer du Soudan (Kayes au Niger) » a été l'objet d'une opération analogue sous une forme différente : ouvert en vertu de la loi du 4 mars 1902, pour retracer d'une part les avances faites par le Trésor au budget annexe, d'autre part les annuités du budget de l'État (500.000 francs de 1902 à 1922) et les annuités des budgets coloniaux (917.000 francs jusqu'en 1922 et 417.000 de 1922 à 1926) qui devaient amortir les avances du Trésor, il a été soldé en 1910 par l'application à son crédit d'une portion de l'excédent de recettes de l'exercice 1907, soit 16.588.924 fr. 16; les annuités prévues avaient été versées régulièrement jusqu'à cette époque, 4.000.000 de francs par l'État, 7.336.000 francs par les budgets locaux; l'opération effectuée a eu sans doute pour avantage de libérer les budgets futurs de l'État de l'annuité de 500.000 francs qui devait y être inscrite: mais elle a libéré en même temps les budgets locaux des colonies qui auraient dû verser encore 10.088.924 fr. 16. De sorte qu'en fin de compte c'est encore *la Dette flottante* qui a été chargée, par une sorte de « manque à gagner », puisque si ces dix millions n'avaient pas été imputés sur l'excédent de recettes de 1907, une somme correspondante aurait pu servir à diminuer les découverts du Trésor, conformément aux règles d'une bonne gestion financière.

Récapitulons maintenant le total des charges imposées à la dette flottante par la politique déplorable qui a consisté à faire profiter les budgets de ressources qui auraient dû normalement, et en vertu

même des lois de leur institution, être appliquées aux divers comptes spéciaux que nous venons d'analyser :

Comptes		
Indemnités aux courtiers de marchandises	30.961.106 fr.	58
Avances pour la portion de l'emprunt grec garantie par la France	27.097.807	31
Avances aux Compagnies de chemins de fer pour garantie d'intérêt.	103.371.745	57
Liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires	24.619.034	61
Avances pour la construction des chemins de fer du Soudan (Kayes au Niger). . . .	10.088.924	16
Total	196.138.618 fr.	23

C'est donc une somme de 196 millions qui a profité aux budgets et qui a été mise à la charge de la dette flottante plus ou moins directement, par des procédés compliqués et anormaux.

SERVICES SPÉCIAUX CRÉDITEURS

Il nous reste à examiner les services spéciaux qui, par leur nature même, présentent toujours un solde créditeur.

Théoriquement, ils constituent dans l'ensemble pour le Trésor une ressource qui permet de compenser une partie des découverts ; on les oppose dans les comptes des finances aux comptes débiteurs ; suivant leur importance, ils diminuent partiellement ces derniers, ou, leur étant supérieurs, déterminent un excédent de recette ; dans ce cas, ils accroissent les disponibilités de la Trésorerie, et s'ajoutent aux ressources de la dette flottante pour faire face à l'en-

semble des engagements qui incombent au Trésor.

Mais, s'ils représentent tous au point de vue purement comptable une ressource pour le Trésor, il importe, pratiquement, d'établir une distinction ; c'est qu'en effet, si certains d'entre eux apportent réellement une recette libre de toute charge à l'État, d'autres ne comprennent que des ressources d'emprunt, constituées généralement par des obligations. Ces derniers sont au fond un prolongement de la dette flottante, et ne sont institués que pour accroître l'ensemble des ressources de la Trésorerie qui ne pourrait faire face à l'ensemble de ses charges sans l'appoint qu'ils lui apportent. Il ne faut donc pas se laisser prendre aux apparences d'une organisation comptable qui est sans doute logique avec elle-même, mais dont les résultats, tels qu'ils figurent dans les comptes, ne permettent pas de définir la situation réelle du Trésor.

En voici un exemple frappant : l'un des comptes dont le solde créditeur représente une ressource réelle pour l'État est celui des capitaux de cautionnement en numéraire versés par les comptables pour garantir leur gestion; ce compte présentait, au 1er janvier 1909, un solde créditeur de 224 millions; cependant, il a été émis en 1909, conformément à l'autorisation donnée par la loi du 26 décembre 1908, 35 millions d'obligations à court terme, pour faire face aux remboursements considérables qui ont été la conséquence de l'organisation du cautionnement mutuel ; en réalité, ainsi qu'il résulte d'une explication donnée par l'Administration des finances, « pour suppléer à un défaut d'élasticité de la Trésorerie » ; le crédit du compte était en effet bien supérieur aux rem-

boursements à effectuer, puisqu'au 1er janvier 1913 il était encore de 105 millions.

Outre le compte qui retrace cette opération d'émission de 35 millions etqui est intitulé : « Produit de l'émission d'obligations à court terme. Remboursement de cautionnements (Loi du 26 décembre 1908, article 41) », il en est un autre parmi les services spéciaux créditeurs existant au 1er janvier 1912 qui affectent la situation de la dette flottante, il en est un autre, disons-nous, dont les recettes sont constituées par des ressources d'emprunt ; c'est le compte « Produit de l'émission d'obligations à court terme (loi du 17 février 1898) » qui s'élève à 181 millions 051.404 fr. 80, dont l'ouverture a été autorisée pour faire face aux dépenses de perfectionnement du matériel d'armement en attendant la réalisation des ressources escomptées ; il est bien évident que ces obligations n'auraient pas été émises si l'ensemble des ressources de la Trésorerie avait permis de faire face aux dépenses dont il s'agit ; comme les 35 millions du compte « Produit d'obligations à court terme — Remboursement de cautionnements », ces 181 millions n'ont donc pour objet que de suppléer à l'insuffisance des ressources de la dette flottante ; ils en sont le prolongement.

Quant aux autres services spéciaux créditeurs, leurs ressources proviennent soit de capitaux de cautionnement, soit de fonds de concours, soit de produits assimilés, soit de certaines recettes de l'État affectées à des dépenses déterminées par dérogation à la règle de non-spécialisation. Ceux-là représentent vraiment pour le Trésor et pour l'État des ressources libres de toute charge : leur total s'élevait, au 1er jan-

vier 1913, à 335.896.348 fr. 45 en y comprenant le compte provisionnel, pour 146.851.085 fr. 03. Sans cette recette qui n'apportait au Trésor qu'un appoint passager, les services spéciaux créditeurs ne représentaient pour le Trésor que 189 millions de ressources libres de toute charge.

CONCLUSION SUR LES SERVICES SPÉCIAUX

Les services spéciaux ont l'avantage de permettre de suivre en dehors du budget des opérations d'un caractère spécial qui, dans certains cas, ne rentreraient que très difficilement, et au prix d'une rupture d'équilibre, dans les cadres du budget général.

Mais ils ont un grave inconvénient : ils permettent, grâce à la facilité avec laquelle ils peuvent être détournés de leur but, de procurer aux budgets, par des artifices, des ressources qui auraient dû être appliquées à l'amortissement ; ils facilitent des emprunts déguisés, et introduisent le désordre et la confusion dans nos finances, en dissimulant aux yeux du public et du Parlement les opérations qu'ils couvrent. Nous avons vu qu'ils ont procuré plus ou moins directement depuis vingt-cinq ans environ à nos budgets près de cent quatre-vingt-seize millions de ressources d'emprunt.

Enfin, si on les considère dans leurs rapports avec la situation générale du Trésor à un moment donné, il importe de ne pas oublier, en mettant à part ceux qui sont compensés par des effets à payer et dont les budgets ultérieurs doivent assurer le remboursement, que le total des soldes créditeurs ne compense que

partiellement, par des ressources libres de charges, l'ensemble des soldes débiteurs ; une partie importante des soldes créditeurs est en effet constituée par des ressources d'emprunt qui ne sont qu'un prolongement de la dette flottante. C'est ainsi qu'au 1er janvier 1913, en face du total des soldes débiteurs des services non compensés qui s'élevait à 310.961.519 fr. 35, il n'y avait, en mettant à part le compte provisionnel, que 189 millions 046.263 fr. 42 de ressources libres de charges fournies par les services créditeurs ; l'excédent des dépenses sur les ressources libres de charges s'élevait donc en réalité à 122 millions; il y était pourvu par des obligations à court terme, c'est-à-dire par des ressources d'emprunt, émises pour accroître les disponibilités de la Trésorerie. Et il importe de remarquer que même avec l'appoint de ces ressources d'emprunt, les services créditeurs ne parvenaient à dépasser les services débiteurs à la même date que de 94 millions, alors que l'excédent des recettes atteignait il y a dix ans, en 1903, 400 millions, et qu'à partir de cette date il n'a cessé de décroître ; c'est un point qu'il faut retenir pour apprécier l'ensemble de la situation de notre Trésorerie.

B. — **Comptes divers de trésorerie.**

AVANCES POUR DIVERS SERVICES

Les comptes de cette catégorie sont destinés à décrire les avances que les comptables sont autorisés à effectuer, soit d'une manière permanente pour des

paiements qui ne peuvent supporter aucun retard comme les frais de poursuite et d'instance, les frais de vente du mobilier de l'État, etc..., soit en vertu d'autorisations spéciales comme les paiements à régulariser; il s'agit donc de comptes qui, par leur nature même, sont généralement dans l'ensemble en excédent de dépense, mais qui ne doivent avoir individuellement qu'une existence passagère, les régularisations à effectuer devant en principe les solder toujours à bref délai, pour laisser place à l'ouverture de nouvelles avances qui, par un mouvement régulier, seront soldées à leur tour.

Les avances non régularisées au 31 décembre de chaque année, sont généralement assez faibles chez les receveurs des régies financières, les trésoriers payeurs généraux et les comptables de l'Algérie et des colonies. Elles étaient inférieures à 28 millions au 1er janvier 1913.

Mais celles du caissier payeur central sont toujours considérables. Il faut mettre à part le compte « Divers budgets, leur compte d'emploi des avances de la Banque de France, 200 millions », qui ne figure que pour ordre à ce chapitre; quoiqu'il soit compensé par des bons du Trésor, remis à la Banque pour une somme équivalente, qui sont compris dans le passif (c'est-à-dire dans les ressources) du Trésor parmi les effets à payer, il constitue en réalité un véritable découvert, à tel point que le compte général des finances l'accole aux découverts dans le tableau des causes de la dette flottante; indépendamment de ce compte, les avances du caissier-payeur central atteignaient 252.929.806 fr. 18 au 1er janvier 1913.

Il convient de noter ici, pour l'examen d'ensemble

de la situation de la Trésorerie auquel doit finalement aboutir cette étude que parmi ces 252 millions, il y avait une avance de 69.526.930 francs effectuée en 1903, qui correspond au montant de la bonification consentie aux porteurs de rentes 3 1/2 o/o au moment de la conversion, et au remboursement des rentes non converties; cette avance, qui devait être amortie par une émission de rentes 3 o/o, constitue en réalité un véritable découvert pour le Trésor, l'émission projetée étant sous cette forme, sinon théoriquement, du moins pratiquement impossible. Une avance d'un caractère analogue, mais beaucoup moins importante (2.241.471 francs, paiement des intérêts au 15 janvier 1891 des bons de liquidation et obligations à long terme), a figuré pendant plus de vingt ans au compte du caissier-payeur central; il a fallu se résoudre finalement à la transporter aux découverts du Trésor (loi du 30 décembre 1911); il faudra en venir là pour celle de 69 millions; la sincérité des écritures l'exige.

Il faut noter également que si les avances à l'Administration des chemins de l'État, effectuées en vertu de la loi de 13 juillet 1911, qui s'élevaient à 116 millions au 1er janvier 1913, ont pu être remboursées jusqu'à concurence de 100 millions sur le produit des obligations émises au mois d'avril 1913, d'autres avances ont dû être effectuées depuis.

Ces avances atteignent au 31 décembre 1913, 195 millions; elles doivent s'augmenter prochainement.

Le reliquat au 1er janvier 1913 atteignant en effet :	16.140.000 fr.
les travaux autorisés par loi des finances de 1913 s'élevant à. . .	227.328.300 fr.
et la loi de crédits provisoires pour janvier et février 1914 ayant autorisé une dépense de.	29.415.800 fr.
le total des avances atteindrait à bref délai	272.884.100 fr.

Si de nouvelles obligations n'étaient pas émises. Un décret du 17 janvier 1914 a autorisé l'émission de 400.000 obligations, qui au taux de 490 francs fixé par le ministre des Finances ne produiront que 196 millions. Il subsistera donc environ 77 millions d'avances qui s'accroîtront, au cours de l'année, des travaux prévus pour 1914.

CORRESPONDANTS DU TRÉSOR

Sous cette rubrique sont compris les comptes d'avances et les comptes courants de divers établissements et services publics, et d'établissements particuliers. Les soldes créditeurs de ces comptes sont généralement très supérieurs aux soldes débiteurs, en raison de l'importance des fonds déposés en compte courant. La partie la plus importante de ces comptes est classée dans la dette flottante ; l'excédent des comptes créditeurs non classés dans la dette flottante concourt à augmenter les ressources du Trésor autres que la dette flottante ; cet excédent était, au 1er janvier 1913, de 292.565.661 fr. 25 (Passif : 340.659.321 fr. 78 — Actif : 48.093.660 fr. 54).

CORRESPONDANTS ADMINISTRATIFS

Par opposition avec les comptes des correspondants du Trésor, on classe sous cette rubrique les comptes qui intéressent plus spécialement la situation des comptables, et dont les soldes devant être utilisés sur place ne sont pas mis à la disposition du Trésor. La plupart de ces comptes ne servent d'ailleurs qu'à constater des opérations transitoires ; d'autres sont de simples comptes d'ordre. Contrairement aux comptes des correspondants du Trésor, leur solde débiteur est toujours plus important que leur solde créditeur ; il en résulte une charge pour le Trésor qui s'élevait à 370.525.197 fr. 98 au 31 décembre 1912.

FONDS PARTICULIERS DES COMPTABLES DES FINANCES

Ces comptes décrivent les avances faites au Trésor par les comptables pour des motifs divers. La plus grande partie en est comprise dans les ressources de la dette flottante.

DÉBETS DES COMPTABLES

Sous cette rubrique figurant les débets des comptables résultant des déficits de caisse provisoirement couverts par le Trésor. Ce compte constitue naturellement toujours une charge pour le Trésor : il s'élevait, au commencement de 1913, à 1.188.499 fr. 24.

MOUVEMENTS DE FONDS

Ces comptes sont destinés à retracer les échanges de fonds effectués par les comptables ; en principe, le solde général en fin d'année devrait être nul, puisque toute dépense par envoi de fonds chez le comptable expéditeur correspond à une recette d'égale somme chez le comptable réceptionnaire. Dans la pratique, il n'en peut être ainsi, les fonds employés étant passés en dépense au moment de l'expédition et n'étant décrits en recette qu'au moment où ils parviennent ; si la clôture de la gestion se produit dans l'intervalle, il peut résulter un excédent de recette dans le solde général des mouvements de fonds. C'est ainsi qu'au 1er janvier 1913 il y avait un excédent de recettes de 46 millions 941.014 fr. 11.

BUDGETS

Le compte ouvert pour le service des budgets fait ressortir les opérations effectuées sur les budgets en cours d'exécution pendant l'année. Le solde créditeur de ce compte au 1er janvier 1913, soit 560.816.673 fr. 30 correspond au montant des sommes réservées pour faire face aux dépenses de l'exercice 1912.

VALEURS DE CAISSE ET DE PORTEFEUILLE

Ce compte donne la situation des valeurs en numéraire ou en effets qui constituent la réserve de caisse du Trésor, répartie entre les divers comptables du territoire et nécessaire pour les opérations multiples qu'ils ont à accomplir. Il constitue naturellement une charge pour le Trésor, qui s'élevait au 31 décembre 1912 à 799.817.752 fr. 05.

C. — **Récapitulation générale.**

Récapitulons maintenant les résultats, au 1er janvier 1913, des mouvements de ces divers comptes qui, nous le répétons, ont pour caractère commun, au moins théoriquement et d'après les principes de classification adoptés par l'Administration des finances, de comporter à la fois des recettes et des dépenses qui se renouvellent continuellement, et qui constituent la partie que l'on pourrait appeler *normale* des services de Trésorerie. Les soldes débiteurs sont compris dans l'actif réalisable du Trésor ; les soldes créditeurs compris dans le passif constituent les ressources du Trésor. En voici le tableau :

RESSOURCES DU TRÉSOR		DÉPENSES DU TRÉSOR	
Services spéciaux créditeurs	549.961.364f64	Services spéciaux débiteurs.	9.719.632.649f17
Effets à payer.	9.620.942.841 85		
	10.170.904.206f49		
Avances pour divers services . .	319.212f09	. . . .	273.125.920 88
Correspondants du Trésor.	340.659.321 78	. . . .	48.093.660 54
Correspondants administratifs . .	245.296.611 69	. . . .	615.821.809 67
Fonds particuliers des comptables. . .	5.874 38	. . . .	153.752 62
Débets des comptables . .	» »	. . . .	1.188.499 24
Mouvements de fonds . .	46.941.014 16	. . . .	» »
Service des budgets. . .	560.816.673 30	. . . .	» »
Réserve de caisse.	» »	. . . .	799.817.752 05
	11.364.942.913f89		11.457.834.044f17

Les ressources s'élevant à.	11.364.942.913 fr. 89
et les dépenses à.	11.457.834.044 17
L'excédent des dépenses était de.	92.891.130 fr. 28

Telle est la première cause, et de beaucoup d'ailleurs la moins importante, de la dette flottante au 1er janvier 1913.

Il y a lieu de remarquer d'ailleurs, ainsi que nous l'avons déjà montré, qu'à de fréquents intervalles le solde passif, c'est-à-dire les ressources des services que nous venons d'analyser est supérieur au solde actif ou aux dépenses ; dans ce cas, il concourt avec la dette flottante à solder les découverts permanents.

DEUXIÈME CAUSE DE LA DETTE FLOTTANTE

A. — **Avances dont la régularisation est ajournée.**

Il s'agit d'une somme de 200.950.998 fr. 29 qui constitue un véritable découvert pour le Trésor ; elle comprend une créance de 254.947 fr. 79 sur Saint-Pierre de la Martinique, une créance de 696.050 fr. 50 sur la Banque de la Guadeloupe et diverses avances de la Banque de France s'élevant à 200.000.000.

CRÉANCE DE 254.947 FR. 79 SUR SAINT-PIERRE DE LA MARTINIQUE

Le compte « trésorerie particulière de Saint-Pierre (Martinique) s/c de faits antérieurs au 8 mai 1902 » a été ouvert en exécution de la décision ministérielle du 17 novembre 1902 et a été aussitôt débité du montant de l'encaisse au 8 mai 1902 du trésorier particulier. Cette encaisse, qui disparut lors de

l'éruption du Mont-Pelé, s'élevait à un peu plus de 300.000 francs.

En 1905, le compte précité a été crédité d'une somme de 52.993 francs provenant de droits de douane qui avaient été consignés avant la catastrophe et qui ne purent ensuite faire l'objet d'une attribution définitive.

Depuis lors, le solde débiteur dudit compte, qui s'élève à 254.947 fr. 79, n'a été l'objet d'aucune atténuation.

Il résulte d'une note qui nous a été adressée par le ministre des Finances que « l'Administration des finances ne perd pas de vue l'apurement de ce compte, qui sera soldé soit au moyen d'excédents de recettes, *soit à l'aide d'un transport aux découverts du Trésor*. Mais, avant de proposer une disposition législative à cet égard, l'Administration a jugé préférable d'attendre qu'une mesure puisse être prise pour le compte d'avances concernant la Guadeloupe ; les deux opérations seraient effectuées simultanément ».

Il est évident que cette avance constitue un découvert pour le Trésor, dans la réalité, sinon dans les écritures.

CRÉANCE DE 696.050 FR. 50 SUR LA BANQUE DE LA GUADELOUPE

Lors de l'incendie et du pillage de la caisse du Trésor à Basse-Terre (Guadeloupe), on constata la disparition d'une somme de 696.050 fr. 50 en espèces, billets de la Banque de la Guadeloupe et valeurs diverses. Cette somme a été portée par décision ministérielle du 5 juin 1906, au débit d'un compte

d'avances sous le titre « Trésorier de la Guadeloupe, son compte de faits antérieurs à l'incendie du 22 décembre 1905 ». Ce compte doit être crédité des sommes qui pourraient être retrouvées ou remboursées.

Les billets de la Banque de la Guadeloupe figurent à ce compte pour 694.980 francs. Aucune indication n'ayant pu être recueillie sur les numéros des coupures détruites, il a été décidé d'accord entre l'Administration de la colonie et la Banque de la Guadeloupe que des billets d'un nouveau type seraient mis en circulation.

Lorsque le montant des anciennes formules non remboursées demeurera constant, on pourra considérer comme terminée la rentrée des anciens billets restés effectivement dans la circulation. Un décret en forme de règlement d'administration publique fixera alors un délai d'un an, passé lequel les anciennes coupures cesseront d'avoir cours entre les particuliers et d'être acceptées par les caisses publiques. Il sera statué ensuite par une loi sur l'attribution à faire du montant des billets non représentés et dans cette attribution il y aura lieu de prévoir le remboursement des sommes perdues par le Trésor jusqu'à concurrence de 694.980 francs, montant des billets de banque disparus de la caisse du trésorier-payeur à Basse-Terre.

Le complément de l'avance, soit 1.070 fr. 50, n'est susceptible d'aucune atténuation : il représente la valeur des monnaies qui furent pillées après l'incendie.

Le découvert définitif n'atteindra donc vraisemblablement que 1.070 fr. 50. Il est actuellement de

696.050 fr. 50 et pèse d'une somme égale sur la dette flottante.

PRÊT DE LA BANQUE DE FRANCE : 200 MILLIONS

Par l'article 2 du traité du 10 juin 1857, la Banque de France s'est engagée, en réciprocité des avantages que lui procure le dépôt en compte courant des disponibilités du Trésor, à faire à celui-ci des avances, au fur et à mesure de ses besoins, dans la limite maximum de 60 millions.

Des bons du Trésor, renouvenables de trois mois en trois mois, devaient être délivrés à la Banque en garantie de ses avances.

De plus, le montant des avances, porté au débit du compte courant du Trésor, se compensait, jusqu'à due concurrence, avec les sommes qui formaient son crédit, soit à Paris, soit dans les succursales, de manière que les intérêts dus par le Trésor ne fussent calculés chaque jour que sur le solde dont il était réellement débiteur. Les intérêts étaient réglés sur le taux fixé par la Banque pour l'escompte du papier de commerce sans pouvoir toutefois excéder 3 °/₀.

Par le traité du 29 mars 1878, approuvé par la loi du 13 juin suivant, la Banque de France s'est engagée à faire, pour une durée de 10 ans, une nouvelle avance de 80 millions, garantie dans les mêmes conditions que la première, mais ne portant intérêt qu'à 1 °/₀.

Les effets de ce dernier traité furent prorogés par la loi de finances du 30 mars 1888 jusqu'au 31 décembre 1890 et, depuis lors, d'année en année, jusqu'au 1er janvier 1898, par les lois de finances. La

loi du 17 novembre 1897 portant prorogation du privilège a sanctionné l'engagement de la Banque de n'exiger le remboursement des avances dont il s'agit qu'à l'expiration de son privilège. De plus les 140 millions devaient cesser de porter intérêt à partir du 1er janvier 1896 (art. 6).

En outre, la Banque s'engageait à mettre à la disposition de l'État et dans les mêmes conditions une nouvelle avance de 40 millions qui fut ultérieurement affectée à l'organisation du Crédit agricole,

Enfin, par une convention du 11 novembre 1911 approuvée par la loi du 29 décembre suivant, la Banque de France s'est engagée à mettre à la disposition du Trésor, en augmentation des avances de 180 millions résultant des traités de 1857, 1878 et 1896, une avance supplémentaire de 20 millions, garantie dans les mêmes conditions jusqu'à l'expiration de son privilège et ne portant pas intérêt.

Les avances de la Banque de France sont compensées par une somme égale de bons du Trésor compris dans les effets à payer. Elles n'en constituent pas moins au fond un véritable découvert, puisqu'elles ont profité à divers budgets ou services spéciaux qui les ont dépensées pour la plus grande partie, et que si le privilège de la Banque était dénoncé, elles devraient lui être remboursées.

B. — **Découverts et avances du Trésor.**

IMPORTANCE DES DÉCOUVERTS

Nous arrivons maintenant à la cause la plus importante de la dette flottante.

Il s'agit des déficits budgétaires accumulés et de diverses avances effectuées par le Trésor qui n'ont jamais été remboursées.

On a pris l'habitude, dans le compte général des finances et dans nombre de rapports budgétaires, de présenter le relevé des découverts et de leurs atténuations par périodes historiques de 1814 à 1852, de 1852 à 1870 et de 1870 à nos jours. Ce mode de procéder a pour effet de présenter comme insignifiants les découverts dus à la gestion financière du régime actuel. C'est ainsi que dans le rapport général de la Commission du budget sur l'exercice 1903 (p. 51) il était montré que « la troisième République, à la date du 1er janvier 1902, avait non seulement éteint les découverts qui lui sont propres, mais encore avait amorti de près de 23 millions ceux qui lui ont été légués ».

Mais, ainsi que M. Colson le fait remarquer fort justement dans son *Cours d'économie politique* (t. III, p. 24), « ce procédé d'écritures ne peut pas servir à apprécier rétrospectivement la gestion financière des divers régimes, car les découverts représentent non *les déficits* réels de chaque période, mais la fraction de ces déficits qui n'a été légalement couverte par *aucune ressource spéciale*, de sorte que les époques où de très gros emprunts ont été contractés pour combler les déficits des budgets ont souvent laissé moins de découverts que celles où l'on se résignait plus difficilement à grossir la dette publique d'une manière durable ».

Les totaux seuls sont donc intéressants et ont une signification positive.

Il résulte d'un tableau que nous avons demandé

à l'Administration des finances d'établir qu'au 1er juin 1912, les découverts provenant de déficits budgétaires avaient atteint 3.118.716.094f 51
et ceux d'origines diverses. . 734.214.435 26

Soit dans l'ensemble 3.852.930.529f 77

Alors que les atténuations provenant d'excédents budgétaires n'avaient atteint que. . 637.573.773f 22
d'emprunts . 1.919.058.752 50
et de recettes diverses. 66.474.972 40

Soit au total 2.623.107.498f 12 2.623.107.498f 12

d'où un excédent de découverts de 1.229.823.031 65 restant à la charge du Trésor. Ce chiffre n'était pas modifié au 1er janvier 1913.

LA POLITIQUE FINANCIÈRE CAUSE DE L'AUGMENTATION DES DÉCOUVERTS

La source la plus importante des découverts réside donc dans les déficits des budgets qui ne sont compensés que dans une très faible mesure par l'application d'excédents budgétaires.

Nous avons vu, en étudiant les résultats de l'exécution des budgets au cours des quarante dernières années auxquelles nous avons limité notre étude, mais qu'aucun caractère exceptionnel ne distingue des périodes antérieures, que la majeure partie des excédents budgétaires, au lieu de servir à compenser les déficits, était employée à des dépense extra-

budgétaires ; les excédents de dépenses résultant des lois de règlement, s'étaient

élevés à	1.221.624.291 fr.
et les excédents de recettes à. . .	1.593.369.032
soit en plus pour les excédents. .	371.744.741 fr.

Cependant il n'a été appliqué aux découverts que 274.161.509 fr. 05 (1), c'est-à-dire qu'alors que les excédents auraient dû, et au delà, compenser les déficits, la majeure partie, soit 1.319.307.522 francs, en a été consacrée à des dépenses de toute nature et souvent extra-budgétaires.

Nous avons vu également, en étudiant les services spéciaux du Trésor, que, comme les déficits du budget général, les déficits de ces petits budgets que sont les comptes spéciaux n'ont été que trop souvent soldés par un simple transport aux découverts du Trésor; et, de même que les excédents budgétaires ont été détournés de leur affectation normale, à savoir la compensation des déficits, les ressources applicables à la diminution des soldes débiteurs des services spéciaux ont servi à augmenter les recettes du budget général. On aperçoit là une sorte de transposition qui est l'indice d'un singulier désordre; les recettes d'origine budgétaire sont employées à des dépenses extra-budgétaires, et les ressources extra budgétaires sont appliquées à des dépenses budgétaires. Il y a là une étrange compensation.

Les déficits de comptes spéciaux dont les res-

(1) Dont 166.604.059 fr. 05 par application directe des excédents budgétaires et 107.557.450 francs par remboursement, sur excédents budgétaires, d'obligations à court terme émises pour faire face à des excédents de dépenses constatés en loi de règlement.

sources ont été détournées de leur objet et attribuées aux budgets postérieurs à 1870 ont atteint la somme de 58.058.913 fr. 89, savoir :

Avances sur la portion de l'emprunt grec de 1833 garantie par la France (loi du 26 février 1887).	27.097.807 fr. 31
Indemnités payées aux courtiers de marchandises (loi du 19 juillet 1886, art. 2) . . .	30.961.106 fr. 58
	58.058.913 fr. 89

Si l'on y ajoute le déficit du compte « réorganisation des défenses de Calais » (créé en 1879 et soldé en 1899) qui n'a été compensé par aucune ressource . . . . 7.460.002 fr. 71

On constate que la politique suivie depuis quarante ans à l'égard des services spéciaux a conduit dans les écritures de l'Administration des finances à une augmentation des découverts de . 65.518.916 fr. 60

Mais nous avons vu également que le déficit qui ressort des écritures est loin de comprendre l'intégralité des dépenses qui ont été mises en réalité à la charge de la Dette flottante, grâce aux opérations compliquées que nous avons décrites, effectuées au moyen des comptes spéciaux, et qu'il fallait évaluer ces charges à environ 196 millions. Le total des découverts n'en est pas modifié, mais seulement la répartition, qu'il importe de connaître, des causes qui les ont déterminées.

4. — CONCLUSIONS

Le chiffre des découverts réels du Trésor dépasse celui de la dette flottante qui se trouve complètement immobilisée. Il en résulte une situation très grave, à laquelle les bons du Trésor ou les obligations autorisées, qui constituent la seule disponibilité réelle, ne peuvent suffire à faire face dans les circonstances financières difficiles.

Les causes de la dette flottante au 1er janvier 1913 se résument donc ainsi qu'il suit, d'après les données du compte général de l'Administration des finances :

Excédent des dépenses des comptes compris dans l'actif réalisable du Trésor sur les ressources normales. . .	92.891.130 fr. 28
Avances dont la régularisation est ajournée	200.950.998 fr. 29
Découverts du Trésor . .	1.229.823.031 fr. 65
Montant de la dette flottante	1.523.665.160 fr. 22

Nous avons vu que les avances dont la régularisation est ajournée constituent un véritable découvert pour le Trésor.

Les découverts apparents à première vue, qui « causent » la dette flottante, s'élèvent donc à 1.430.774.029 fr. 94 sur un total de charges de 1.523.665.160 fr. 22.

Mais, ainsi que nous l'avons montré en analysant les divers éléments constitutifs de l'actif réalisable du Trésor et du passif correspondant, parmi les comptes débiteurs que l'administration range dans cette catégorie, et sans faire même état de ceux pour lesquels il est bien douteux que les ressources que leur attribuent les décisions qui les ont instituées se réaliseront jamais, il en est plusieurs qui constituent de véritables découverts parce que, pas plus que les découverts portés dans les écritures, ils ne disposent d'aucune ressource propre susceptible de les atténuer.

Ces comptes sont les suivants :

Services spéciaux :

Avances aux compagnies de chemins de fer pour garantie d'intérêts.	103.371.745 fr. 57
Liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires.	24.619.034 fr. 61

Avances pour divers services :

Caissier-payeur central, bonifications et demi-trimestre d'intérêts dus sur les rentes 3 1/2 o/o (converties). . . .	67.801.958 fr. 76
Caissier-payeur central, remboursement de rentes 3 1/2 o/o (non converties)	1.724.970 fr. 67
	197.517.709 fr. 61

On voit que le montant des comptes débiteurs constituant de véritables découverts, qui sont compris théoriquement dans l'actif réalisable du Trésor, dépasse très notablement l'excédent de cet actif réalisable (ou des dépenses dites normales du Trésor) sur les ressources normales (c'est-à-dire sur les ressources autres que la dette flottante), excédent qui était au 1er janvier 1913 de 92.891.130 fr. 28.

Il en résulte que la dette flottante est absorbée et au delà par les Découverts réels, compris ou non dans les écritures, puisqu'il est pourvu partiellement à ces découverts au moyen des ressources générales du Trésor, distinctes de la dette flottante.

La Cour des Comptes a maintes fois appelé l'attention des pouvoirs publics sur les dangers qui résultent de la situation que nous venons de décrire et qui, si elle s'est aggravée, n'est pas nouvelle. Elle exprimait l'avis, dans son rapport public sur le budget de 1903 (p. 43), « que cette situation était de nature à appeler l'attention et que les considérations qui avaient commandé en 1886 la consolidation partielle des découverts du Trésor, en vue de rendre à la dette flottante l'élasticité qui lui faisait défaut, semblaient pouvoir être invoquées de nouveau, depuis que ces découverts avaient atteint un chiffre sensiblement supérieur à celui auquel ils s'élevaient au 1er janvier 1886 ». Et elle ajoutait : « La Cour juge d'autant plus nécessaire d'insister sur ce point que le chiffre ci-dessus indiqué, tel qu'il figure au compte général des finances, n'exprime que l'importance des découverts contrôlés dans les écritures centrales ou qui le seront lors-

qu'auront été votés les projets de loi qui prescrivent cette constatation, et qu'il est encore plus considérable, si l'on tient compte de diverses autres avances effectuées par le Trésor et pour le remboursement desquelles aucune ressource n'a été prévue. »

Si la dette flottante est complètement immobilisée par des dépenses qu'aucune ressource propre n'est susceptible d'atténuer, son élasticité est nulle.

Cette élasticité est fondée uniquement sur la limite d'émission des bons du Trésor et des obligations à court terme qu'à tel ou tel moment le gouvernement est autorisé à émettre.

Or, voici ce que nous disions dans un rapport écrit au début de 1913 : « les disponibilités de la Trésorerie provenant d'obligations à court terme ne pourront être accrues, en 1913, que par le renouvellement des obligations qui figurent à un compte d'avance du caissier payeur central, pour 2 millions 891.170 francs, en supposant que toutes celles qui viennent à échéance en 1913 (130.750.000 francs) seront immédiatement renouvelées.

« En ce qui concerne les bons du Trésor, le ministre des Finances faisait ressortir dans son discours de Beuvraignes, que nous avons cité plus haut, que cette limite d'émission était assez grande au moment où il parlait pour faire face à toutes les éventualités. Peut-être, au moment même où il a parlé. Mais il y a toujours beaucoup moins de bons du Trésor en circulation dans les derniers mois de l'année que dans les premiers, parce que les autres ressources de la Trésorerie, et notamment celles provenant des recettes budgétaires, sont toujours plus importantes

à ce moment. Dès le mois de février prochain, jusqu'au mois de juillet, il en sera différemment; il faudra émettre deux, trois ou quatre cent millions de bons du Trésor afin de pourvoir aux seuls besoins normaux du Trésor.

« S'il faut en outre pourvoir aux dépenses de premier établissement des chemins de fer de l'État par des avances de trésorerie, la limite d'émission des bons sera atteinte, et ne suffira plus pour faire face aux besoins du Trésor; et c'est dans une période de prospérité économique extraordinaire, de plus-values budgétaires inouïes, que nous nous trouverons acculés à une pareille situation.

« Que l'on suppose une crise grave, la diminution subite de certains dépôts susceptibles de retrait immédiat, comme ceux de la Caisse des dépôts et consignations, des caisses d'épargne, des trésoriers-payeurs généraux, la diminution des comptes courants des communes et des départements, plus lente, mais certaine dans un moment où les ressources générales du pays se trouveraient réduites soit par suite d'une violente perturbation économique, soit par une guerre, le Trésor se trouverait dépourvu de ressources mobilisables, juste au moment où ses besoins croîtraient dans d'énormes proportions.

« Qui n'aperçoit d'ailleurs, en tout état de cause, les dangers d'une dette à vue ou à court terme enflée dans des proportions exagérées? Qu'il nous suffise de citer à cet égard le discours dans lequel l'honorable M. Cochery, alors ministre des Finances, montrait à la Chambre (séance du 19 novembre 1909) quels dangers il y aurait à se contenter d'une auto-

risation d'émission d'obligations à court terme pour équilibrer le budget de 1910. Une dette à court terme excessive, disait-il, « c'est la France anémiée, dans l'impossibilité de faire face à certaines heures aux nécessités qui peuvent surgir; c'est la France privée d'une part importante, je dirai même de la majeure partie de sa force dans le monde ».

« Sans doute le crédit de notre pays est-il assez grand pour qu'il soit certain qu'en toute circonstance le gouvernement pourrait se procurer les ressources qui lui seraient nécessaires. Mais à quel taux ? Et c'est toute la question. Notre organisation financière nous donne le moyen de conserver à tout instant des disponibilités considérables pour faire face à toutes les éventualités. Il est déplorable qu'elles soient immobilisées par une politique financière faite d'expédients au jour le jour. »

Nous ne pensions pas, en écrivant ces lignes, que le péril était si proche. Il a pris pour nous presser des voies inattendues. C'est par une crise universelle du crédit qu'il a procédé. Une sorte d'inertie de l'argent a figé le métal. Et l'on aperçoit maintenant la somme d'imprévoyances et de mauvaises gestions qui a réduit le trésor français à une impuissance réelle.

CHAPITRE IV

LA POLITIQUE FINANCIÈRE DES DERNIÈRES ANNÉES

Un examen plus détaillé de la politique financière des dernières années est maintenant nécessaire pour saisir sur le fait les caractéristiques des fautes qui ont été commises.

Au moment de définir la situation budgétaire telle qu'elle se présente au début de 1914 et les perspectives que nous offre l'établissement des plus prochains budgets, il nous paraît indispensable de rappeler avec quelques détails dans quelles conditions ont été préparés, votés et exécutés les budgets des derniers exercices. On y apercevra la continuité et même sur certains points l'exagération de la politique, dont nous avons retracé les caractéristiques d'ensemble dans nos études précédentes sur les mouvements des budgets au cours des quarante dernières années, et sur la situation du Trésor.

RÉSUMÉ HISTORIQUE DES BUDGETS DE 1903 A 1913

Exercice 1903.

Les évaluations de recettes du budget de 1903 étaient inférieures de 76 millions à celles du budget de 1902, à raison du fléchissement des recettes de la pénultième; le dégrèvement des sucres entraînait en outre une diminution de 25 millions; enfin, le budget de l'exercice 1902 avait bénéficié de 64 millions de ressources exceptionnelles (obligations à court terme, dont 44 millions pour les garanties d'intérêts).

165 millions de recettes faisaient donc défaut.

D'autre part, malgré une économie de 57.800.000 fr. provenant de la conversion des rentes 3 1/2 o/o, les crédits ne purent être diminuées que de 23 millions.

Il manquait encore 142 millions.

Il fut pourvu à cette insuffisance de recettes de la façon suivante :

Impôts :	
Réglementation du privilège des bouilleurs	50.000.000 fr.
Tabacs de zone	22.000.000
Taxe de 4 o/o sur les arrérages de rentes viagères	3.720.000
Taxe de mainmorte	3.147.000
Tabacs maryland.	4.000.000
Suspension d'amortissements :	
Suppression de l'opération avec la Caisse des dépôts.	22.235.800
Non-remboursement au Trésor de ses avances pour les caisses vicinales et scolaires	3.728.200
Emprunt (émission d'obligations pour les garanties d'intéréts). . .	44.000.000
Total . . .	152.831.000 fr.

Les ressources dépassaient de 10 millions les besoins : cette somme fut portée au crédit d'amortissement des obligations.

La Chambre des députés et le Sénat réduisirent les crédits de 35 millions; mais à raison des conséquences des douzièmes provisoires et de la révision des évaluations, le crédit d'amortissement (11 millions) dut être supprimé. L'émission des obligations à court terme ne fut par contre maintenue au budget que pour 40 millions.

En résumé, l'équilibre du budget voté de 1903 comportait :

La suppression de crédits d'amortissement s'élevant à 27 millions;

L'émission d'obligations à court terme pour 40 millions;

La création de ressources nouvelles de diverses natures (bouilleurs de cru, tabac, taxe de main-morte, etc.).

Règlement définitif du budget de 1903. — La loi du 31 mars 1903 avait ouvert aux ministres des crédits s'élevant à 3. 528 millions, mais en clôture d'exercice, le total des crédits était de 3.667 millions. L'augmentation de 139 millions se décomposait de la manière suivante :

Dépenses des exercices clos. . .	32 millions.
Crédits gagés par des ressources spéciales	54 —
Crédits supplémentaires et extraordinaires	53 —

(y compris 12 millions pour la brigade de Chine).

Le montant des voies et moyens fut porté de 3.528 à 3.595 millions pour tenir compte des recouvrements correspondant aux recettes prévues mais non évaluées, et des évaluations supplémentaires votées aux cours de l'exercice.

Les dépenses s'élevèrent à 3.597 millions; 70 millions furent donc annulés en règlement sur les crédits ouverts : 49 représentaient les crédits non employés et annulés définitivement, 21 les restes à payer. D'autre part, les recouvrements atteignirent 3.667 millions, soit un excédent de 72 millions sur les évaluations. Le ministre des Finances n'eut pas à user de l'autorisation d'émettre des obligations à court terme.

Le budget de 1903 se solda par un excédent de recettes de 70.330.000 francs qui fut affecté :

1° Au remboursement à la dette flottante de l'avance consentie pour le rachat des lignes de la Compagnie des chemins de fer franco-algériens	17.500.000 fr.
2° Au remboursement du capital des obligations émises pour le paiement des garanties d'intérêts.	44.000.000
3° Au remboursement des avances faites à l'État par la Compagnie fermière de Vichy	4.740.000
4° Au remboursement d'obligations émises en vertu des lois des 13 avril 1898 et 12 juillet 1902. .	4.090.000
Total. . . .	70.330.000 fr.

Exercice 1904.

Le projet de budget de 1904 comportait une augmentation de dépenses de 71.782.000 francs en chiffres ronds. D'autre part, les ressources exceptionnelles du budget de 1903 se montaient à 40 millions; les recettes basées sur la pénultième étaient inférieures de 38.933.000 francs à celles du budget précédent; enfin le dégrèvement des sucres réduisait les recouvrements probables de 39.268.500 francs. L'excédent de dépenses à couvrir était donc de 189.983.000 francs environ.

Les mesures fiscales adoptées en 1903, la majoration qui en résultait sur la pénultième ainsi que celle

due à la bissextilité réduisaient de 92.351.000 francs le déficit. Il y avait donc à faire face à une insuffisance de 97.632.000 francs que l'on put couvrir :

1° Au moyen d'économies s'élevant à.	39.485.000 fr.
2° Au moyen de recettes supplémentaires résultant des ressources ci-après :	
Droits de mutation par décès .	2.000.000
Droits sur les cafés.	17.568.000
Redevances de la Banque de France	19.000.000
Aliénation de rentes attribuées à l'État par voie de donations ou de legs sans affectation spéciale . .	9.000.000
Vente de biens provenant de successions en déshérence	12.000.000
Total.	99.053.000 fr.

On pouvait alors inscrire une somme de 1 million pour l'amortissement.

Les votes de la Chambre des députés réduisirent les prévisions de dépenses de. . .	5.324.000 fr.
environ. Mais par contre, la Chambre rejeta les dispositions concernant les droits sur les cafés et la redevance de la Banque de France, d'où, au total, une diminution dans les prévisions de recette de . . .	36.568.000
Il résultait un déficit de . . .	31.244.000 fr.

Après avoir relevé les évaluations des produits des

postes de 1.000.000 de francs, celles des produits des droits de douane sur les cafés de 2.000.000 de francs et les contingents coloniaux de 700.000 francs, elle inscrivit aux ressources exceptionnelles une recette de 27.000.000 de francs à provenir de l'émission d'obligations à court terme.

Le Sénat réalisa à son tour des économies s'élevant à la somme de 2.259.000 francs en chiffres ronds. Seulement il rejeta les dispositions concernant les droits sur les conventions de mariage (1.000.000 de francs) et l'aliénation des rentes léguées à l'État (9.000.000 de francs). De plus, la Haute Assemblée opéra diverses rectifications dont la principale réduisait les bénéfices des chemins de fer de l'État de 999.300 fr. En somme, on avait créé dans le budget un déficit de 8.740.000 francs que l'on combla en autorisant, si cela était nécessaire, l'aliénation exceptionnelle pour 8.800.000 francs de rentes léguées.

En résumé, l'équilibre ne fut obtenu que par des ressources exceptionnelles s'élevant à 47.800.000 fr. savoir :

Obligations à court terme . . .	27.000.000
Successions en déshérence . . .	12.000.000 fr.
Aliénation de rentes	8.800.000
	47.800.000 fr.

Règlement définitif du budget de 1904. — La loi du 30 décembre 1903 avait ouvert aux ministres des crédits pour 3.565 millions; ce total fut augmenté de 145 millions :

1° Dépenses des exercices clos . 35.000.000 fr.

dont 26 millions se référant au compte des exercices clos en Algérie.

2° Crédits gagés par des ressources spéciales (fonds de concours) . . . . . 40.600.000 »

3° Crédits supplémentaires et extraordinaires 69.400.000

y compris 10.885.000 francs pour les dépenses de Chine.

Les crédits ouverts s'élevèrent donc à 3.710 millions.

Les prévisions de recettes furent majorées de 55 millions et portées à 3.621 millions, pour tenir compte des évaluations supplémentaires votées au cours de l'exercice et des recouvrements correspondant aux recettes prévues, mais non évaluées, au budget primitif.

Les paiements effectués s'élevèrent à 3.638 millions en chiffres ronds. Les annulations de crédits en règlement, soit 71.800.000 francs, concernaient pour 39.000.000 de francs les crédits non consommés par les dépenses annulés définitivement et pour 32.800.000 francs les restes à payer à la clôture de l'exercice.

D'autre part, les ressources réalisées atteignirent 3.739 millions, chiffre supérieur de 118 millions aux évaluations. Les obligations ne furent pas émises; il ne fut procédé à aucune aliénation de rente. Le budget se solda néanmoins par un excédent de 100.522.000 francs qui fut affecté :

1° Au paiement à la Caisse des dépôts et consignations d'une somme de 9.473.500 francs pour rembour-

sement de l'avance faite au Trésor en vue de l'organisation de lignes télégraphiques sous-marines (Loi du 22 mars 1902, art. 11);

2° pour le surplus, 91.048.500 francs, au remboursement d'obligations émises en vertu des lois des 12 juillet 1902 et 26 février 1903.

Exercice 1905.

Le projet de budget de 1905 comportait une augmentation de dépenses de 38 millions sur le budget précédent. D'autre part, les ressources exceptionnelles du budget de 1904, qui tombaient naturellement, s'élevaient à 47.800.000 francs, savoir : obligations à court terme 27.000.000 de francs; successions en déshérence 12.000.000; aliénations de rentes léguées 8.800.000: l'excédent de dépenses à couvrir était donc de 86 millions environ. Mais bien que réduites de 27 millions pour tenir compte de circonstances spéciales, les recettes de la pénultième apportaient un appoint de 83.600.000 francs; une somme de 2.500.000 francs était due à l'accroissement normal des recettes évaluées directement. L'équilibre s'établissait donc sans qu'il fût besoin de recourir à des ressources exceptionnelles.

Les votes de la Chambre des députés accrurent les évaluations de dépenses de 19 millions et demi. Mais l'annonce d'émissions nouvelles de fonds d'États étrangers permettait de revenir à la règle de la pénultième en ce qui concerne les droits de timbre, dont le montant avait été réduit de 5 millions 350.000 francs dans le projet de budget par mesure de prudence. Les améliorations de traitements entraî-

naient un relèvement de 1.300.000 francs du produit des retenues pour pensions; le contingent de l'Indo-Chine fut accru de 500.000 francs; les remboursements sur garanties d'intérêts de 4.440.000 francs; la part de l'État dans l'excédent de recettes du budget algérien et le remboursement par l'Algérie de l'annuité de rachat de la Compagnie franco-algérienne furent inscrits pour 3.273.600 francs. Il parut également possible de majorer de 3.012.800 francs les produits des monopoles, à causes d'importantes commandes de poudres de vente et par suite du développement du trafic postal et téléphonique. Tous ces relèvements formaient un total de 17 millions 876.400 francs; le surplus provient de diverses corrections dues à des circonstances secondaires ou à des changements de législation, tels que l'exercice des raffineries (931.500 fr.)

Ces diverses majorations de prévisions :

Timbre	5.350.000 fr.
Monopoles	3.012.800
Produits divers	9.513.600
Autres (environ)	1.600.000
Total	19.476.400 fr.

permirent de rétablir l'équilibre.

Règlement définitif du budget de 1905. — Les crédits ouverts aux Ministres par la loi du 22 avril 1905 furent portés à 3.807 millions, soit une augmentation de 184 millions se décomposant comme suit :

1° Dépenses des exercices clos . .	34.644.000 fr.
2° Crédits gagés par des ressources spéciales (fonds de concours). .	36.183.000

3° Crédits supplémentaires et extraordinaires. 113.152.000

y compris 10.581.000 francs pour dépenses de Chine et 33.250.000 pour dépenses extraordinaires de la Guerre.

Le montant des voies et moyens fut majoré de 48 millions et demi et élevé à 3.671 millions et demi pour tenir compte des évaluations supplémentaires votées au cours de l'exercice et des recouvrements correspondant aux recettes prévues, mais non évaluées, au budget primitif.

Les dépenses s'élevèrent à 3.707 millions environ. Les annulations de crédits en règlement, soit 100 millions, étaient ainsi réparties :

Restes à payer à la clôture de l'exercice . . . . . 24.700.000 fr.

Crédits annulés sauf réouverture à des exercices suivants par des lois spéciales. . 1.200.000 fr.

Crédits annulés définitivement. 74.200.000 fr.

La plus-value des recettes sur les évaluations atteignit 94 millions et demi. Le budget se solda par un excédent de 59.507.000 francs qui fut affecté :

1° Au remboursement au Trésor de deux avances faites, l'une pour le rachat des majorats et dotations . . . . . 12.459.000 fr.

l'autre pour le rachat des câbles de la West African Telegraph Company . . . . . 3.600.000 fr.

2° Au remboursement d'une partie des obligations émises en vertu de la loi du 26 février 1903 pour faire face aux insuffisances de recettes des exercices 1901 et 1902 .	43.448.000 fr.
	59.507.000 fr.

Exercice 1906.

L'augmentation des dépenses au projet de budget était de 67 millions. Les recettes basées sur la pénultième et les recettes évaluées directement ne fournissaient d'ailleurs que des ressources nouvelles sensiblement inférieures : 41 millions 700.000 francs pour les premières, 2.400.000 francs pour les secondes, soit un total de moins de 44 millions. Il manquait donc à l'équilibre 23 millions.

L'incorporation des dépenses du corps d'occupation en Chine (10 millions) portait le déficit à 33 millions. Il y était pourvu au moyen de ressources exceptionnelles :

Attribution au budget du reliquat de l'emprunt de 265 millions (emprunt de Chine).	24.680.000 fr.
Aliénation de rentes léguées (déjà escomptée en 1904 et non réalisée).	8.800.000 fr.
Total.	33.480.000 fr.

Les crédits ne furent augmentés par les Chambres que d'environ 9 millions et demi. Mais les modifications apportées au régime des bouilleurs de cru

(20.000.000), la réforme postale (23.536.700 francs), l'abandon de la ressource à provenir des rentes léguées (8.800.000 francs) augmentaient l'insuffisance de recettes de 52.336.700 francs et la portaient à 61 millions et demi.

Quelques corrections de prévisions furent opérées jusqu'à concurrence de 3 millions et demi ; le crédit de 1 million relatif à l'amortissement des obligations à court terme fut supprimé; 57 millions furent inscrits parmi les ressources exceptionnelles (obligations à court terme).

En résumé, le budget de 1906, n'a pu être établi qu'au moyen de 81.680.000 francs de fonds d'emprunt (obligations à court terme 57.000.000 de francs ; emprunt de Chine 24.680.000 francs). Il comprenait d'ailleurs en recette, comme les précédents, l'annuité due par le gouvernement chinois (11.121.700 francs).

Règlement définitif du budget de 1906. — Le total des crédits ouverts aux ministres par la loi du 17 avril 1906 était de 3.709 millions environ ; en clôture d'exercice, il s'élevait à 3.969 millions, soit une augmentation de 260 millions en chiffres ronds due aux crédits additionnels suivants :

1° Crédits pour dépenses des exercices clos	29.298.000 fr.
2° Crédits gagés par des ressources spéciales	35.105.000
3° Crédits supplémentaires et extraordinaires	195.084.000
(dont 126.634.000 francs pour dépenses militaires extraordinaires).	
4° Crédits complémentaires. . .	143.000

concernant le ministère des Finances (frais de trésorerie) et le ministère de la Guerre (frais de déplacement).

Le montant prévu des voies et moyens fut majoré de 39.384.000 francs et élevé à 3.748 millions et demi pour tenir compte des recouvrements correspondant aux recettes dont la nomenclature figure seulement pour mémoire au budget primitif, des bonifications provenant de la réalisation de ressources affectées à divers services, enfin des évaluations supplémentaires résultant de changements survenus au cours de l'exercice.

La loi portant règlement du budget annula sur les crédits ouverts une somme de 116.814.600 francs ainsi répartie :

Crédits gagés par des ressources de diverses natures, annulés sauf réouverture aux exercices suivants.	2.695.800 fr.
Crédits annulés définitivement .	97.934.600
Crédits représentant des dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice	16.184.200

Les paiements demandèrent donc 3.852 millions : mais les produits recouvrés, bien que supérieurs aux prévisions de 88 millions, ne s'élevèrent qu'à 3.837 millions. Malgré cette insuffisance de recettes, les obligations ne furent pas émises

Il ressortait par suite un excédent de dépenses de 15 millions qui fut porté en augmentation des découverts et avances du Trésor.

Exercice 1907.

Le projet de budget fixait à 4.010.301.234 francs le total des crédits à ouvrir pour les dépenses de 1907, soit une augmentation de 301.109.167 francs sur l'exercice 1906.

Cette augmentation provenait d'une part de l'accroissement normal des dépenses par suite du vote de diverses lois et du développement normal des services (soit 53.108.267 francs) et d'autre part de l'incorporation au budget de 1907 des dépenses engagées sans autorisation législative dans l'intérêt de la défense nationale (193.240.200 francs) et des dépenses résultant de programmes (50.725.700 francs), soit au total 243.965.900 francs.

En revanche, au point de vue des recettes, il y avait lieu de déduire des voies et moyens de l'exercice précédent 81.680.000 francs de fonds d'emprunt (24.680.000 francs du solde de l'emprunt de Chine et 57 millions d'obligations à court terme). D'où un déficit total de 378.754.167 francs qui se trouverait diminué de 29.797.452 francs par suite de l'accroissement des recettes normales.

Pour le combler, M. Poincaré proposait d'emprunter 244 millions sous forme d'obligations remboursables en 12 ans, afin de liquider les dépenses extraordinaires, et de faire appel pour 109.563.000 francs à des relèvements ou créations d'impôts, afin d'assurer l'amortissement de l'emprunt précité et de faire face aux accroissements normaux de dépenses.

Mais les Chambres, d'accord avec le nouveau ministre des Finances M. Caillaux, n'acceptèrent pas ce système.

Pour les dépenses extraordinaires, 128 millions ont été imputés sur l'exercice 1906 et 25 millions furent déduits comme conséquence de l'ajournement de certaines dépenses ; l'emprunt spécial de 244 millions devenait dès lors inutile et la dotation pour son amortissement devait tomber. Compte tenu de cette suppression, le Parlement opéra sur les crédits une économie totale de 33.483.445 francs (compensation faite d'une augmentation de 16 millions pour le paiement des pensions civiles et l'application de la loi sur l'assurance aux vieillards).

Les recettes normales sur lesquelles on pouvait compter étant de 3.657.358.935 francs (y compris l'annuité chinoise), on était en face d'un déficit de 176.466.370 francs. Les Chambres, d'accord avec M. Caillaux, n'avaient pas accepté la plupart des impôts nouveaux proposés par M. Poincaré. Pour rétablir l'équilibre, elles eurent recours à des impôts nouveaux ou augmentations d'impôts pour 47 millions 150.000 francs, savoir :

Relèvement de la taxe sur les capitaux assurés	2.400.000 fr.
Relèvement du droit de timbre sur les fonds d'État étrangers . .	11.000.000
Vermouts (proposé par le Gouvernement)	9.000.000
Surtaxe sur les absinthes (proposée en partie par le Gouvernement).	6.600.000
Relèvement de la taxe de raffinage et suppression du compte spécial des sucres	8.150.000
Imprimés et échantillons. . .	4.000.000

Mesures contre la fraude sur les alcools et allumettes	5.000.000
	47.150.000 fr.

En outre, on opéra des rectifications dans les prévisions des recettes normales, qui aboutirent à une plus-value de 32 millions (11.376.000 francs pour les successions; 5 millions et demi pour le partage des bénéfices avec les compagnies; 9 millions pour le remboursement des avances des compagnies; 2 millions 900.000 francs pour les douanes, etc.).

Néanmoins, il fallut encore avoir recours à des ressources exceptionnelles pour une somme de 97.243.200 francs (non compris l'annuité chinoise), savoir :

Versement au Trésor de l'actif disponible de la caisse des retraites ecclésiastiques.	7.543.200 fr.
Prélèvement sur les fonds du pari mutuel	500.000
Solde du compte spécial des sucres	2.200.000
Part de l'État dans les bénéfices de l'Exposition de 1900	3.000.000
Obligations à court terme . . .	84.000.000
Total égal. . .	97.243.200 fr.

Si on y ajoute l'annuité chinoise, qui est inscrite depuis 1906 parmi les ressources exceptionnelles, on arrive à un total de 108.364.900 francs au titre de ces ressources.

Le budget de 1907 a donc exigé pour son équilibre des créations ou augmentations d'impôts et le recours à des fonds d'emprunt.

Règlement définitif du budget de 1907. — La loi du 30 janvier 1907 ouvrait aux ministres, pour les dépenses du budget général de l'exercice 1907, des crédits s'élevant à 3 milliards 834 millions en chiffres ronds. Les crédits additionnels portèrent ce total à 3.987 millions et demi, soit une augmentation de 153 millions et demi ainsi répartie :

Crédits pour dépenses des exercices clos . . . . . 22.926.000 fr.
Crédits gagés par des ressources spéciales. 32.742.000
Crédits supplémentaires et extraordinaires 97.812.000
dont 27 millions environ pour dépenses du Maroc et dépenses extraordinaires de la Guerre.

D'autre part le montant prévu des voies et moyens fut majoré de 35 millions et élevé à 3.869 millions pour tenir compte des changements survenus au cours de l'exercice.

Les crédits non consommés par les dépenses s'élevèrent à 82.214.000 francs et les restes à payer à 24. 853.000 francs. Les paiements furent donc de 3.880 millions. En regard de ce chiffre, les recouvrements donnèrent 3.968 millions, chiffre supérieur de 99 millions à celui des évaluations. Les obligations prévues au budget ne furent pas émises. La part à revenir à l'État dans les bénéfices de l'Exposition de 1900 ne fut pas réalisée.

L'exercice se solda par un excédent de recettes de 88.126.867 francs, qui fut affecté :

1° Au remboursement au Trésor de l'avance faite

pour amortir l'emprunt contracté auprès de la Caisse nationale d'épargne (acquisition d'un immeuble destiné au service des postes). . . . 533.125 fr.

2° A l'apurement du solde au 31 décembre 1909 des avances pour les travaux du chemin de fer de Kayes au Niger. 16.588.924

3° Au remboursement d'obligations émises en vertu de la loi du 26 février 1903. . . . . 12.332.243

4° A l'atténuation du compte des caisses vicinale et scolaire . . . 53.672.575

5° A l'atténuation des découverts du Trésor 5.000.000

Exercice 1908.

Le projet de budget de 1908 se présentait avec une augmentation de dépenses de 71 millions et demi, qui se trouvait réduite à 20 millions par suite de deux diminutions exceptionnelles et temporaires à provenir l'une d'un changement dans les échéances des pensions, l'autre de l'échelonnement des primes à la marine marchande. L'accroissement des dépenses était dû pour la plus grande partie à l'augmentation de l'annuité afférente à la rente amortissable (24 millions), à l'amortissement de l'emprunt de Chine (3 millions) et aux conséquences de diverses lois votées (loi sur le recrutement de l'armée, 12 millions; programme de constructions navales, 8 millions; assistance aux vieillards, 7 millions; annuités pour l'enseignement, 8 millions; charges correspon

dant aux chemins de fer d'intérêt général ou d'intérêt local, 6 millions; développement postal et télégraphique, 4 millions, etc.).

Malgré l'appoint des recettes provenant des réformes fiscales de la loi de finances de 1907 et des ressources dues à la bissextilité de l'année 1908, l'ensemble des évaluations de recettes ne dépassait que de 7 millions les prévisions de 1907 qui comportaient, il est vrai, 108 millions de ressources exceptionnelles.

Pour combler le découvert, qui ressortait à 13 millions, le Gouvernement proposait diverses mesures destinées à supprimer quelques fissures dans le produit des impôts et qui devaient procurer une ressource nouvelle de 12 millions 250.000 francs, savoir :

Assimilation fiscale du chèque de place à place à la lettre de change, des effets de commerce aux quittances	6.000.000 fr.
Énonciation des titres étrangers dans les inventaires	2.000.000
Unification du droit sur les manquants d'alcool	1.000.000
Douanes : modifications dans les conditions de pesée des marchandises et vérification des colis postaux	2.500.000
Tabacs : modification du régime des zones.	750.000
	12.250.000 fr.

En outre, le projet du budget fai-

sait état du remboursement intégral par la colonie de la Martinique du reliquat de l'avance consentie par l'État en 1892, ce qui entraînait une recette exceptionnelle de	950.000
Cet accroissement de ressources de .	13.200.000 fr.

permettait d'obtenir l'équilibre du projet de budget.

Au cours de la discussion, les mesures proposées par le Gouvernement en vue de dégager l'exercice de certaines dépenses furent rejetées; les réductions à provenir du changement des échéances des pensions (23 millions) et de l'échelonnement des primes à la marine marchande (28 millions et demi) disparaissaient donc; les détaxes de distance sur les sucres (4 millions) dont la suppression avait été proposée étaient maintenues.

D'autre part, parmi les mesures destinées à prévenir des évasions fiscales, celles qui concernaient les chèques et les effets de commerce étaient rejetées, d'où une diminution de recettes de 6.000.000 francs.

Le déficit qui, compte tenu d'une élévation de la taxe sur les opérations de bourse dont le rendement était évalué à 5 millions, atteignait près de 56 millions et demi, fut couvert par l'autorisation d'une émission d'obligations à court terme jusqu'à concurrence de cette somme.

Règlement définitif du budget de 1908. — La loi du 31 décembre 1907 avait ouvert aux ministres des crédits s'élevant à 3.910 millions; les crédits additionnels portèrent ce total à 4.112 millions environ,

soit une augmentation de 202 millions répartie de la manière suivante :

Crédits pour les dépenses des exercices clos	27.769.000 fr.
Crédits gagés par des ressources spéciales	40.037.000
Crédits supplémentaires et extraordinaires	132.684.000
(dont 34.693.687 francs pour dépenses du Maroc).	
Crédits complémentaires demandés en règlement	1.508.000 fr.

(pour faire face notamment à des dépenses de manœuvres et exercices techniques au ministère de la Guerre, ainsi qu'à des dépenses de constructions au ministère de la Marine).

D'autre part, le montant des voies et moyens fut porté à 3.953 millions et demi pour tenir compte des changements survenus au cours de l'exercice.

Les crédits non consommés par les dépenses s'élevèrent à 62.629.000 francs et les restes à payer au 30 avril 1909 à 29.104.000 francs. Les paiements absorbèrent donc 4.020 millions et demi sur les crédits ouverts. Les recouvrements qui atteignirent le chiffre de 3.966 millions et demi présentèrent une plus-value de 12.736.000 francs sur les prévisions. Il ressortait en fin d'exercice un excédent de dépenses de 54.144.568 francs.

Néanmoins, le ministre des Finances n'usa pas de l'autorisation d'émettre des obligations à court terme. Le déficit du budget de 1908 fut porté en augmentation des découverts et avances du Trésor.

Exercice 1909.

Le projet de budget fixait à 3.973.035.678 francs le total des crédits à ouvrir pour les dépenses de 1909, soit une augmentation de 62.752.320 francs sur l'exercice 1908. Cette augmentation provenait, pour 31 millions, des dépenses nouvelles de la Guerre et de la Marine, pour 8 millions de l'application des lois sociales, pour 11 millions du service des Postes, et, pour le surplus, du développement normal des services, en tenant compte du reste, de diverses réductions, dont la plus importante était constituée par la mise à la charge des colonies des dépenses relatives à leur défense (5 millions 500.000 francs).

Le montant des recettes, évaluées selon la règle de la pénultième, ne s'élevait, avec l'appoint des mesures fiscales des lois de finances de 1907 et de 1908, qu'à 3.929.416.048 francs. Il y avait donc à combler un déficit de près de 44 millions (exactement 43.619.630 francs).

Le Gouvernement proposait à cet effet diverses mesures fiscales nouvelles, savoir :

Modification à la taxe sur les automobiles	500.000 fr.
Augmentation du droit de timbre des affiches de grandes dimensions.	700.000
Dispositions nouvelles relatives au timbre quittance. . , . . .	600.000
Transformation de la taxe annuelle de transmission des valeurs	

au porteur en un impôt sur le revenu de ces valeurs	9.000.000
Répression des fraudes dans les déclarations de successions et les ventes d'immeubles et de fonds de commerce (Serment décisoire) . .	22.000.000 fr.
Augmentation de la taxe de fabrication des pétroles	1.050.000
Augmentation de la licence des débitants d'absinthe.	10.000.000
Total. . . .	43.850.000

A la suite du rejet, par la Commission du budget, de la plupart de ces taxes, le Gouvernement proposa les mesures suivantes :

Acquittement anticipé sur l'excédent de l'exercice 1907, des primes à la navigation de 1909	12.000.000 fr.
Élévation de la taxe de transmission sur les valeurs au porteur	10.500.000 fr.
Modification de l'évaluation des immeubles bâtis pour la perception des droits de mutation	6.000.000 fr.
Mesures préventives contre la fraude en matière de mutations	6.000.000 fr.
Modification de la déduction allouée aux alcools industriels	8.000.000 fr.
Dispositions diverses concernant les enlèvements d'alcool sans expédition, les produits médicamenteux, les fraudes sur le phosphore, la saccharine et les allumettes	5.000.000 fr.

Au cours de la discussion du budget par les Chambres, les crédits demandés primitivement furent relevés de 32 millions 189.002 francs et portés à 4.005.224.676 francs. Les principales augmentations portaient sur l'Intérieur (Assistance aux vieillards, 6.000.000 francs), la Guerre (Augmentation du corps d'occupation de Chine, 1.500.000 francs), les Colonies (Rétablissement des crédits relatifs à la défense des colonies, 5.500.000 francs), les Travaux publics (Conséquences du rachat de l'Ouest, 20 millions 102.000 francs). Ces augmentations n'étaient compensées que par de faibles diminutions portant principalement sur les Postes.

L'insuffisance se trouvait portée à près de 76 millions par rapport aux recettes normales du budget.

Pour couvrir cette insuffisance, on faisait appel aux ressources ci-après.

1° Propositions du Gouvernement.

Modification de la taxe sur les automobiles	500.000 fr.
Relèvement de la taxe de transmission des valeurs mobilières . .	10.500.000
Nouveau mode d'évaluation pour les droits de mutation sur les immeubles bâtis.	5.500.000
Mesures contre la fraude sur la saccharine et le phosphore . . .	400.000

2° Propositions ultérieures :

Relèvement du degré alcoolique des absinthes	600.000
Mesures contre la fraude sur les produits pharmaceutiques . . .	600.000

Mise à la charge des colonies du transport des condamnés 995.000
3° Revision des évaluations :
Produit des postes 1.628.000

L'ensemble de ces ressources donnait . . . . . 20.723.000 fr.

Pour combler le déficit, la loi de finances autorisait l'émission d'obligations à court terme jusqu'à concurrence de 55 millions.

Le budget de 1909 a donc exigé à la fois, pour son équilibre, des créations ou augmentations d'impôts et le recours à des fonds d'emprunt.

Règlement définitif du budget de 1909. — La loi du 26 décembre 1908 avait ouvert aux ministres des crédits qui s'élevaient à 4.005 millions environ; mais ce chiffre fut porté à 4.272 millions par des crédits additionnels ainsi répartis :

Crédits pour les dépenses des exercices clos . . . . . 39.199.000 fr.
Crédits gagés par des ressources spéciales 56.055.000
Crédits supplémentaires et extraordinaires (y compris 18 millions 752.073 francs pour dépenses du Maroc) 171.767.000
Total des crédits additionnels. . 267.021.000 fr.

D'autre part, le montant des voies et moyens fut évalué définitivement à 4.065 millions et demi pour tenir compte de l'augmentation de 60 millions pro-

venant des évaluations supplémentaires survenues au cours de l'exercice et des recouvrements correspondant aux ressources dont la nomenclature figure seulement pour mémoire au budget primitif.

Si l'on oppose à ces prévisions les faits réalisés, on aboutit aux constatations suivantes :

1° Les crédits non consommés par les dépenses s'élevèrent à 66.787.000 francs et les restes à payer en clôture d'exercice à 20.512.000 francs. Les payements furent donc de . . . . . 4.186 millions.

2° Les recouvrements présentèrent un excédent de 75 millions et demi sur les évaluations; ils atteignirent le total de 4.141 millions.

Malgré cette insuffisance de recettes, le ministre des Finances n'eut pas recours à l'émission d'obligations à court terme prévue par la loi du budget. Le déficit qui était exactement de 45.177.502 francs fut porté en augmentation des découverts et avances du Trésor.

Exercice 1910.

Lors de la préparation du projet de budget de 1910, les dépenses accusaient une augmentation de 79.217.430 francs (Loi sur le recrutement de l'armée, 6 millions. Autres dépenses de la Guerre et de la Marine, 20 millions. Lois d'assistance, 4 millions et demi. Annuités de l'enseignement primaire, 4 millions. Mutualité, 1 million. Insuffisance des produits de l'exploitation du réseau racheté, 16 millions. Annuités aux compagnies de chemins de fer, 2 millions. Postes, 9 millions et demi. Pensions militaires, 4 millions, etc.).

La proposition d'inscription à des comptes spéciaux, comme pour le réseau racheté, des dépenses d'établissement de l'ancien réseau et des dépenses de mise en état normal du réseau racheté venait réduire cette augmentation de 32.600.000 francs et la ramener à 46 millions et demi.

En regard de ce chiffre, les recettes évaluées suivant la règle de la pénultième, et majorées de l'appoint des dernières mesures fiscales votées par les Chambres (38.602.874 francs) ne s'élevaient qu'à 3.946.894.689 francs, laissant apparaître sur les recettes correspondantes de 1909 une diminution de 58 millions et demi.

Le découvert auquel il fallait faire face s'élevait donc à 105 millions.

Pour combler cette insuffisance, le projet de budget faisait appel à des créations ou remaniements de taxes qui devaient procurer une recette annuelle de 60 millions, mais dont le produit, pour 1910, était évalué à 48.695.829 francs, savoir :

Augmentation des redevances imposées aux concessionnaires de mines	5.075.829 fr.
Extension du droit de visite à tous les établissements soumis à la surveillance du service de la répression des fraudes	1.320.000
Taxe sur les chiens.	10.200.000
Assujettissement des titres des emprunts coloniaux aux droits établis sur les valeurs françaises. . .	1.425.000
Répression des fraudes commises	

en matière de succession par l'omission de valeurs déposées ou existant à l'étranger.	3.000.000
Taxe sur le montant de l'actif net des successions.	10.000.000
Unification du tarif des mainlevées d'hypothèques et des quittances.	500.000
Revision du droit de timbre sur les affiches.	1.075.000
Modification du droit de timbre sur les quittances	3.500.000
Taxe de consommation sur la vanilline.	600.000
Taxe sur les essences de pétrole et benzines.	9.000.000
Modifications au régime des déductions accordées aux marchands en gros sur les alcools en magasin.	3.000.000 fr.
Total. . . .	48.695.829 fr.

L'insuffisance de recettes subsistait encore pour plus de 56 millions. Il y était pourvu au moyen de l'aliénation du fonds de dotation institué par la loi du 31 décembre 1905 (7 millions), et de l'émission d'obligations à court terme (49 millions et demi).

A la suite du changement de cabinet au mois de juillet 1909, les propositions budgétaires soumises à la Chambre furent profondément modifiées pour tenir compte, d'une part de rectifications des prévisions primitives et des répercussions financières de

lois récemment votées, d'autre part, de l'opposition qu'avaient rencontrée certaines des mesures fiscales proposées en vue de l'équilibre.

Le chiffre des crédits se trouvait ainsi accru de plus de 95 millions et demi. Les principaux éléments de cette augmentation étaient la réorganisation de l'artillerie (près de 35 millions), les rectifications au budget de la Marine (près de 30 millions), les prévisions nouvelles pour les vivres et fourrages de la la Guerre (13 millions), les pensions militaires (2.700.000 francs), les pensions civiles (6 millions), les dégrèvements sur contributions directes (3 millions), etc...

Le découvert du projet de budget se trouvait ainsi porté de 105 millions à plus de 200 millions et demi.

Pour y faire face, le ministre des Finances, dans le nouveau cabinet, ne maintenait, des mesures fiscales proposées par son prédécesseur, que les suivantes :

Quittances et mainlevées. . .	500.000 fr.
Vanilline	600.000
Régime des déductions . . .	3.000.000
Redevance des mines. . . .	5.118.203
Affiches.	1.225.000
Essences et benzols.	6.000.000
	16.443.203 fr.

La rectification de certaines évaluations, l'emploi de l'excédent de recettes de 1907 fournissaient encore. . . . . 5.391.766 fr.

Pour couvrir le surplus, M. Cochery proposait une série de mesures fiscales :

Modification du régime des successions	40.950.000 fr.
Bande d'origine des vins et liqueurs.	38.000.000
Unification des droits sur les alcools.	24.000.000
Taxe d'ouverture des débits de boisson.	1.000.100
Relèvement du prix de vente des tabacs.	65.000.000
Timbre gradué sur les quittances.	10.000.000
	178.950.100 fr.
Au total	200.785.069 fr.

Le projet de budget se trouvait ainsi équilibré sans mesures d'emprunt.

Au cours de la discussion, le chiffre des dépenses se trouva encore accru de près de 38 millions et porté ainsi à 4.185.382.482 francs, en augmentation de 133.540.376 francs.

L'insuffisance des recettes calculées d'après la règle de la pénultième sans tenir compte des mesures fiscales soumises aux Chambres, ressortissait ainsi à 238 millions et demi. Cette insuffisance fut définitivement couverte :

Partie par des créations ou relèvements d'impôts, savoir :

Relèvements de la redevance des mines.	3.923.339 fr.

Relèvement du tarif des droits de mutation	26.375.000
Taxe sur les affiches.	1.000.000
Application du nouveau tarif des Douanes	10.000.000
Relèvement des droits de statistique	3.000.000
Taxe sur les distributeurs automatiques	2.500.000
Relèvement des prix de vente des tabacs	13.500.000
Relèvement des prix de vente des poudres.	1.875.000
Taxe sur les automobiles . . .	600.000
Réforme des droits de chancellerie	500.000
	63.273.339 fr.
Partie par diverses rectifications d'évaluations portant principalement sur les produits des Domaines (ventes d'objets mobiliers 4 millions et demi, ventes d'immeubles 2 millions) et sur les recettes d'ordre (Remboursement de garanties d'intérêt 6 millions, retenues sur les pensions civiles 1 million et demi, etc...), au total	15.915.722
et pour le surplus par l'émission d'obligations à court terme . . .	159.500.000
	238.689.061 fr.

Règlement définitif du budget de 1910. — Les crédits ouverts aux ministres par la loi du 8 avril 1910

s'élevaient à 4.185.382.000 francs. Les crédits additionnels ont augmenté ce total de 276.338.000 francs, savoir :

Crédits pour dépenses d'exercices clos	48.170.000 fr.
Crédits gagés par des ressources spéciales	57.388.000
Crédits supplémentaires et extraordinaires (y compris 10.084.000 fr. pour dépenses du Maroc). . . .	170.780.000

Les crédits rectifiés étaient donc de 4.461 millions et demi environ.

D'autre part, le montant prévu des voies et moyens fut majoré de 54.721.000 francs, pour tenir compte des changements survenus au cours de l'exercice. Les évaluations modifiées furent ainsi arrêtées au chiffre de 4.240 millions.

Si l'on oppose à ces prévisions les faits réalisés, on constate :

1° Que les paiements se sont élevés à 4 milliards 321.918.000 francs, les crédits non consommés par les dépenses ayant été de 118.711.000 francs et les restes à payer en clôture d'exercice de 21.090.000 fr.

2° Que les recouvrements se sont élevés à 4 milliards 273.891.000 francs, représentant un excédent de 33.586.000 francs sur les évaluations.

Les recouvrements furent donc inférieurs aux paiements de 48.027.000 francs. Comme pour les exercices précédents, on n'eut pas recours à l'émission d'obligations à court terme. Le déficit fut porté en augmentation des découverts et avances du Trésor.

Exercice 1911.

Le projet de budget, bien qu'il ne comprît aucun crédit pour l'application de la loi sur les retraites ouvrières, comportait un accroissement de dépenses de 105 millions et demi, résultant pour la plus grande part de lois votées ou d'engagements antérieurs (dette 9 millions, œuvres sociales 5 et demi, instruction publique 6 et demi, frais de régie 6 et demi, défense nationale 66, divers et dépenses d'ordre 12). Toutefois, si l'on tient compte de ce que des crédits extraordinaires s'élevant à 22 millions et destinés à venir en aide aux inondés avaient été incorporés au budget précédent, l'augmentation par rapport à ce budget n'était que de 83 millions et demi.

Mais, comme le budget de 1910 n'avait été équilibré qu'au moyen de 159 millions et demi d'obligations à court terme, il y avait en réalité à pourvoir à une insuffisance de 243 millions.

Grâce à la marche satisfaisante des recouvrements pendant la pénultième, cette insuffisance avait pu être couverte jusqu'à concurrence de 156 millions par la seule augmentation des recettes (autres que les impôts créés en 1910), telle qu'elle résultait des méthodes normales d'évaluation (produits basés sur les recouvrements de la pénultième, 132 millions, produits évalués directement 24 millions). Le ministre des Finances escomptait, d'autre part, que les mesures fiscales de 1910, désormais en plein rendement, procureraient un complément de ressources de 75 millions. Quant au surplus, soit 12 millions, il proposait de le demander à une graduation de l'impôt sur les timbres-quittance.

Dans ces conditions, le projet primitif s'équilibrait à 4.269 millions en dépenses et en recettes.

Les propositions complémentaires du Gouvernement afférentes à la mise en vigueur de la loi sur les retraites ouvrières vinrent augmenter ces chiffres, en ce qui concerne les dépenses, de 45 millions et demi. Déduction faite d'une réduction de 2 millions et demi représentant le net de diverses autres augmentations et diminutions, les crédits se trouvaient accrus de 43 millions. En regard, et pour faire face tant à cet accroissement qu'aux dépenses devant incomber aux exercices suivants du fait de la loi sur les retraites, le ministre des Finances plaçait des ressources permanentes nouvelles à provenir de diverses mesures fiscales inspirées toutes du même principe et portant exclusivement sur les droits d'enregistrement et de timbre (Aggravation des taxes sur les successions dévolues à moins de trois enfants, substitution de droits progressifs à des droits proportionnels et aggravation de divers droits proportionnels, assujettissement des virements en banque au droit de 0 fr. 10 sur les chèques, etc...). Ces ressources étaient évaluées pour 1911 à 38 millions et demi. Comme, d'autre part, l'incorporation dans la loi de finances des dispositions relatives à l'organisation du réseau d'État se traduisait par la disparition d'une recette de 3 millions et demi, l'augmentation de recettes n'était en réalité que de 35 millions et la balance s'établissait ainsi qu'il suit :

Dépenses	4.312 millions.
Recettes.	4.304
Excédent de dépenses . .	8 millions.

Mais cette insuffisance se maintenait dans la limite des économies qui avaient été réalisées par la Commission du budget (8 millions) et ainsi l'équilibre se trouvait rétabli.

Au cours de la discussion devant les Chambres, 39 millions de crédits nouveaux vinrent s'ajouter aux chiffres arrêtés par la Commission tant en vertu du droit d'initiative parlementaire (2 millions) qu'à la demande du Gouvernement lui-même, d'accord en cela avec les Commissions financières, pour parer à diverses insuffisances reconnues des prévisions primitives (37 millions). D'autre part, en raison du vote tardif de la loi de finances, 45 millions de crédits supplémentaires et extraordinaires s'y trouvaient incorporés. Par contre le Sénat réalisa 2 millions de réductions. L'ensemble des prévisions de dépenses se trouva ainsi porté à 4.386 millions.

Quant aux voies et moyens, les modifications ci-après furent apportées aux propositions du Gouvernement. La Chambre écarta la graduation de l'impôt sur les timbres-quittance (12 millions). Le Sénat, de son côté, ne crut pas devoir accepter le principe des taxes nouvelles d'enregistrement et de timbre, à l'exception de celle relative à la transcription obligatoire des apports d'immeubles en société, prévue pour 2 millions en 1911 ; il rejeta également la nouvelle taxe sur les successions dévolues à moins de trois enfants. Les recettes se trouvaient ainsi réduites de 48 millions et demi et l'écart entre les crédits et les voies et moyens porté à 130 millions et demi. Il y fut pourvu pour 1 million par l'institution d'une taxe de 4 o/o sur les tantièmes des adminis-

trateurs de sociétés, compagnies ou entreprises, et pour 28 millions et demi par diverses revisions des évaluations primitives (revision décennale de la propriété bâtie 3 millions, application du nouveau tarif douanier 16, monopoles 1 et demi, produits domaniaux 3, divers et recettes d'ordre 5). Le surplus, soit 101 millions, fut demandé à un prélèvement sur les plus-values déjà acquises de l'exercice et inscrit parmi les ressources exceptionnelles. Le budget de 1911 se trouva ainsi définitivement fixé en recettes et en dépenses à 4.386 millions.

Règlement définitif du budget de 1911. — Le total des crédits ouverts aux ministres par la loi du 13 juillet 1911 s'élevait à 4.386 millions et demi environ ; en clôture d'exercice, il s'élevait à 4.674 millions, soit une augmentation de 287 millions et demi en chiffres ronds, due aux crédits additionnels suivants :

1° Crédits pour dépenses des exercices clos	25.632.000
2° Crédits gagés par des ressources spéciales.	74.923.000
3° Crédits supplémentaires et extraordinaires . . . . . (dont 60.800.000 francs pour dépenses militaires au Maroc) ;	186.217.000
4° Crédits complémentaires (Guerre et Marine)	755.000

Le montant prévu des voies et moyens fut majoré de 76.619.000 francs et élevé à 4.463 millions pour

tenir compte des recouvrements correspondant aux recettes dont la nomenclature figure seulement pour mémoire au budget primitif, des bonifications provenant de la réalisation de ressources affectées à divers services, enfin des évaluations supplémentaires résultant des changements survenus au cours de l'exercice.

Le projet de loi de règlement du budget prévoit l'annulation sur les crédits ouverts d'une somme de 126.076.000 francs ainsi répartie :

Crédits annulés définitivement : 103.820.700 fr.

Crédits représentant des dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice : 22.255.300 francs.

Les paiements demandèrent donc 4.548 millions en chiffres ronds; les recouvrements, supérieurs aux évaluations de 226 millions, s'élevèrent à 4.689 millions. Il ressort par suite un excédent de recette de 141 millions.

Par application de l'article 32 de la loi du 27 février 1912, cet excédent a été transporté au compte provisionnel.

Exercice 1912.

Le projet de budget comportait un accroissement apparent de 117 millions par rapport au budget de l'exercice 1911. Mais, si l'on tient compte, d'une part, que dans ce dernier budget 45 millions de crédits extraordinaires avaient été incorporés, et, d'autre part, qu'une somme de 11 millions afférente aux dépenses d'établissement des réseaux téléphoniques disparaissait des prévisions de dépenses par application de l'article 23 de la loi du 13 juillet 1911,

l'augmentation réelle était de 117 + 45 + 11 = 173 millions (défense nationale 33; dépenses sociales 64 et demi; ministère des Travaux publics 34, dont 20 pour l'Ouest racheté; postes 25 et demi; divers, police, enseignement, primes, 16).

En regard, les produits évalués d'après la règle de la pénultième présentaient une ressource supplémentaire de 142 millions, de laquelle il parut prudent de déduire 26 millions et demi correspondant aux importations exceptionnelles de céréales en 1910, soit net 115 millions et demi. Comme, par ailleurs, les corrections apportées aux produits des années de base pour tenir compte des changements de législation s'étaient traduites, au profit de 1911, par un excédent de 175 millions et demi, tandis qu'elle n'apportait à 1912 qu'un contingent de 104 millions et demi, la plus-value initiale se trouvait ramenée, par une nouvelle réduction de 71 millions, à 44 millions et demi seulement. Compte tenu d'une diminution de 2 millions sur les produits évalués directement (ressources exceptionnelles non comprises), elle n'était même que de 42 millions et demi. Et si l'on se rappelle que l'équilibre de 1911 n'avait été obtenu qu'au moyen de 103 millions et demi de ressources exceptionnelles, on aperçoit que les évaluations de recettes diminuaient en réalité de 103 1/2 — 42 1/2 = 61 millions.

Alors donc que les dépenses prévues pour 1912 dépassaient celles de 1911 de. . . . 117 millions
Les recettes diminuaient de. . . 61 —
Les ressources à trouver s'élevaient donc à. . . . . 178 millions

Le ministre des Finances ne voulut pas les demander à de nouvelles taxes dont la situation économique lui faisait estimer l'établissement difficile et qu'à son avis, la situation financière ne rendait pas nécessaire. Il se borna à proposer les rectifications d'impôts ci-après :

Péréquations d'impôts :

Répression des fraudes résultant des dissimulations de prix dans les cessions d'offices, de fonds de commerce, etc.	2 millions 1/2
Taxe sur les opérations négociées dans les Bourses de commerce.	4 —
Taxe sur l'éclairage par le gaz, l'électricité et l'acétylène. . . .	15 —
Relèvement du droit de garantie sur l'or et le platine.	2 —
Total. . .	23 millions 1/2

Quant au surplus, soit 155 millions, il le demanda à une combinaison consistant à obtenir de la Compagnie des chemins de fer de l'Est le remboursement anticipé de la dette contractée par elle envers l'État au titre de la garantie d'intérêts et s'élevant en capital et intérêts à 172 millions environ. Les 155 millions nécessaires à l'équilibre étant ainsi trouvés, le reste (17 millions) devait être versé à un compte provisionnel qui, réalimenté ultérieurement au moyen des plus-values de l'exercice 1911 évaluées à 142 millions, formerait une réserve d'à peu près

160 millions destinés à assurer l'équilibre des deux derniers budgets de la législature.

Telle était l'économie du projet du Gouvernement, qui, dans ces conditions, s'équilibrait en recettes et en dépenses à 4.504 millions.

Au cours de la discussion devant la Chambre des députés, les économies réalisées par la Commission du budget (10 millions 1/2) se trouvèrent atténuées par un retour aux chiffres demandés primitivement et par diverses modifications opérées tant à la demande du Gouvernement qu'en vertu du droit d'initiative parlementaire et ramenées à 5 millions. Le Sénat, de son côté, réalisa 5 millions d'économies, dont 4 1/2 résultant des modifications apportées par lui aux dispositions visant les retraites ouvrières qui avaient été insérées dans la loi de finances. Par ailleurs, la Chambre n'ayant pas insisté pour qu'une somme litigieuse de 4 millions à provenir de la compagnie d'Orléans à titre de reversement de trafic sur tronçons communs continuât à figurer parmi les évaluations de recettes du budget annexe de l'Ouest racheté, l'insuffisance des produits d'exploitation à couvrir par le budget général s'en trouva augmenté d'autant. Les dépenses se trouvèrent ainsi définitivement fixées à 4.498 millions.

Quant aux voies et moyens, les modifications ci-après furent apportées par le Parlement au projet primitif. La Commission du budget écarta les nouvelles taxes sur l'éclairage, et la Chambre, au cours de la discussion de la loi de finances, disjoignit l'article relatif au droit de garantie, d'où une réduction de 17 millions. En revanche, elle adopta des dispositions nouvelles, introduites par voie d'amende-

ment, tendant à relever les droits de patente sur les établissements à succursales multiples, et qui, acceptées avec modifications par le Sénat, devaient procurer une recette supplémentaire de plus d'un million. Malgré cela les ressources se seraient cependant trouvées inférieures d'environ 10 millions aux besoins, s'il n'avait été fait état des nouvelles recettes ci-après : 1° net de diverses augmentations et diminutions résultant de la répercussion sur les recettes des décisions prises sur les budgets annexes de la Monnaie, de l'Imprimerie nationale, de l'ancien réseau de l'État et de certaines opérations d'ordre : 1 million; 2° remboursement par la Ville de Paris de sa part contributive dans les dépenses d'établissement du lycée de jeunes filles de la rue de Douai : 1 million ; 3° rectifications apportées aux évaluations primitives concernant les droits d'importation sur les blés (4 millions), les reversements à effectuer par les compagnies de chemin de fer sur les avances à elles faites pour garanties d'intérêts (4 millions 1/2), les taxes télégraphiques (1 million), les retenues pour pensions civiles (1 million), la vente en gros des allumettes, la taxe de raffinage, les produits des forêts, les reversements à effectuer par les trésoriers généraux et les conservateurs des hypothèques (1 million), soit en tout, et compte tenu d'une réduction de 1 million et demi effectuée sur les nouvelles recettes à attendre des mesures contre la fraude et du droit sur les opérations traitées dans les Bourses de commerce, pour tenir compte du retard de deux mois dans le vote du budget, environ 10 millions net.

Les recettes se trouvaient ainsi portées à 4.488 +

1 + 1 + 10 = 4.500 millions et dépassaient par suite les dépenses de 2 millions.

Le prélèvement à opérer sur le compte provisionnel pour réaliser l'équilibre, qui avait été primitivement fixé à 155 millions, put en conséquence être ramené à 153 millions.

Règlement définitif du budget de 1912. — Le total des crédits ouverts aux ministres par la loi du 27 février 1912 s'élevait à 4.498 millions environ ; il atteignait en clôture d'exercice la somme de 4.933 millions et demi, soit une augmentation de 435 millions et demi en chiffres ronds, provenant des crédits additionnels suivants :

1° Crédits pour dépenses des exercices clos	37.330.000 fr.
2° Crédits gagés par des ressources spéciales	100.475.000 —
3° Crédits supplémentaires et extraordinaires . . . . . (dont 130.771.000 francs pour dépenses militaires au Maroc).	293.917.000 —
4° Crédits complémentaires (Guerre et Marine)	3.876.000 —

Le montant prévu des voies et moyens fut élevé à 4.601 millions par une majoration de 103 millions 296.000 francs provenant des recouvrements effectifs correspondant aux évaluations dont la nomenclature figure seulement pour mémoire au budget primitif, notamment des fonds de concours, et des bonifications provenant de la réalisation des ressources affectées à divers services, compte tenu d'une déduction de 755.000 francs résultant de chan-

gements apportés aux évaluations primitives pendant le cours de l'exercice par des lois, décrets ou décisions ministérielles.

Le projet de loi de règlement du budget prévoit l'annulation sur les crédits ouverts d'une somme de 190.805.000 francs ainsi répartie :

Crédits annulés définitivement : 149 millions 483.000 francs.

Crédits représentant des dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice : 41.322.000 francs.

Les paiements demandèrent donc 4.742 millions en chiffres ronds; les recouvrements, supérieurs aux évaluations de 256 millions, s'élevèrent à 4.857 millions. Il ressort par suite un excédent de recettes de 115 millions en chiffres ronds (exactement 114 millions 735.099 fr. 29).

En exécution de l'article 38 de la loi du 30 juillet 1913, cet excédent de recettes doit être appliqué au compte provisionnel pour les exercices 1912, 1913 et 1914, prévu par l'article 27 de la loi de finances du 27 février 1912.

Exercice 1913.

L'augmentation des dépenses inscrites au budget de 1913 par rapport à celui de 1912 atteignait 166 millions. Mais il faut y ajouter, pour avoir le total véritable des accroissements proposés, 84 millions transportés à des comptes spéciaux dont 54 millions pour les besoins de la Marine et 30 millions pour le service des Télégraphes et Téléphones. L'augmentation réelle était donc de 250 millions (Défense natio-

nale, 129; dépenses sociales, 20; instruction publique, 7; travaux publics, 37 dont 30 pour l'Ouest racheté; postes, 38; divers, 20).

Les dépenses des comptes spéciaux devant être couvertes par l'emprunt, l'augmentation des dépenses auxquelles devaient faire face les ressources du budget général était limitée à 166 millions. Mais comme les ressources exceptionnelles inscrites au budget de 1912 s'élevaient à 153 millions, le ministre des Finances avait à trouver au total 319 millions de recettes nouvelles.

La plus-value des produits évalués d'après les résultats de la pénultième atteignait		274 millions.
Mais les entrées exceptionnelles de vins et de céréales en 1911 exigeaient une réduction importante sur les prévisions, que le ministre des Finances avait fixée à.	144 millions.	
D'autre part, des modifications diverses provenant de changements dans la législation ou de causes diverses entraînaient une diminution nouvelle des prévisions pour.	23 —	
Total à déduire. .	167 —	
La plus-value de la pénultième se trouvait ainsi ramenée à.		107 millions.
Les prévisions relatives aux produits évalués directement se traduisant par une diminution de	13 —	

L'augmentation des recettes normales

à inscrire au projet de budget de 1913 se trouvait ramenée à.	94 millions.
L'insuffisance calculée plus haut atteignant.	319 —
Il restait à couvrir un déficit de . .	225 millions.

Les mesures suivantes devaient y faire face dans le projet du Gouvernement :

1° Inscription en recette de la plus-value nominale des papiers timbrés et des timbres lors de leur prise en charge par les receveurs de l'Enregistrement .	45 millions.
2° Réintégration de la totalité des produits du réseau téléphonique dans les recettes budgétaires concurremment à la suppression du régime des avances en vigueur	19 —
3° Prélèvement sur le compte provisionnel complété en ajoutant aux 140 millions inscrits à son crédit en vertu de la loi de son institution (soit 6 millions de reliquat de la dette de garantie de la Compagnie de l'Est, — 9 millions d'intérêts dus par la Compagnie de l'Est, — 125 millions provenant de l'excédent de l'exercice 1911, d'après les évaluations faites au moment de l'établissement du projet de budget de 1913), — 22 millions provenant de l'aliénation de rentes détenues par la Caisse des Dépôts et Consignations en garantie d'engagements pris envers la mutualité et certains titulaires de livrets de la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse, les dépenses correspondant à ces engagements étant inscrites au budget	161 —
Total égal au déficit . .	225 millions.

Le projet de budget s'équilibrait ainsi en recettes et en dépenses à 4.665 millions, non compris les 84 millions des comptes spéciaux de la Marine et des Postes et Télégraphes.

La Commission du budget, tout en opérant 23 millions de réductions sur les prévisions de dépenses, diminua également de 9 millions les recettes à provenir de la réintégration dans le budget du produit des taxes téléphoniques; elle avait décidé en effet le maintien du régime des avances dont la suppression avait été proposée par le Gouvernement, et par voie de conséquence limité au produit disponible en 1913 après remboursement des avances venant à échéance les prévisions de recettes pour 1913. Elle proposa de faire face au déficit, réduit par les économies opérées à 202 millions par les mesures suivantes :

Modifications au calcul des recettes de la pénultième.	1 million.
et des produits évalués directement. .	1 —
Prise en charge des timbres par les receveurs de l'Enregistrement. . . .	45 —
Produit des taxes téléphoniques . .	10 —
Prélèvement sur le compte provisionnel (crédit évalué à 147 millions, après déduction de la recette de 22 millions proposée par le gouvernement par aliénation de rentes, et augmentation de 7 millions pour le calcul de l'excédent de recettes de 1911).	145 —
Total égal . . .	202 millions.

Le budget était présenté ainsi à la Chambre avec un chiffre de 4.642 millions en recettes et en dépenses; le maintien du régime des avances pour les

Téléphones, et diverses réductions avaient d'autre part pour effet de réduire à 11 millions le compte spécial des Télégraphes et des Téléphones, celui de la Marine restant fixé à 54 millions.

La Chambre apporta d'importantes modifications aux propositions de sa Commission du budget ; les crédits furent votés en augmentation nette de 38 millions ; en regard de 7 millions de réductions diverses, il avait été voté en effet 45 millions de crédits nouveaux : 1° Incorporation de mesures ayant fait l'objet de projets de loi spéciaux, 30 millions (personnel des Postes, Douanes et Contributions indirectes, 8 millions ; instituteurs, 4 millions et demi ; assistance aux familles nombreuses, 6 ; cadres de l'infanterie, 7 ; accélération du programme naval, 4 millions et demi) ; — 2° Rétablissement de crédits demandés par le Gouvernement, 5 millions ; demandes nouvelles du Gouvernement, 6 ; relèvements provenant de l'initiative parlementaire, 4 ; au total 15 millions.

Pour faire face à cet accroissement de dépenses de 38 millions, la Chambre vota sur la proposition tant du Gouvernement que de sa Commission du budget, les diverses mesures suivantes :

Révision du calcul des recettes primitives	3 millions.
Majoration des tarifs successoraux . .	7 —
Péréquation des taxes de main-morte .	4 —
Mesures fiscales diverses	21,5 —
Prélèvement complémentaire sur le compte provisionnel	4,5 —
	40 millions.

Le budget fut donc voté par la Chambre en excé-

dent de 2 millions, avec 4.681 millions de recettes et 4.679 millions de dépenses. D'autre part, le compte spécial de la Marine avait été relevé de 8 millions pour l'accélération du programme naval, et celui des Télégraphes et des Téléphones de 1 million, ce qui portait le premier à 62 millions et le second à 12.

Le Sénat réduisit de 71 millions les recettes votées par la Chambre, en rejetant les 45 millions à provenir de la prise en charge des timbres par les receveurs de l'Enregistrement, et 26 millions de mesures fiscales nouvelles, dont notamment la majoration des droits successoraux. Par contre il diminua de 8,5 millions les dépenses. En faisant état de l'excédent de recettes de 2 millions voté par la Chambre, le déficit était ainsi ramené à 60,5 millions. Le Sénat y pourvut en épuisant le compte provisionnel, en y prenant les 6,5 millions qui y restaient et en votant une autorisation d'obligations à court terme, de 54 millions. Il avait d'autre part rejeté le compte spécial des Télégraphes et Téléphones, d'où s'ensuivait pour la Chambre l'obligation de réinscrire 12 millions aux dépenses budgétaires. Le budget sortit donc des délibérations du Sénat en équilibre avec 4.670 millions de recettes et de dépenses.

La Chambre à son tour, lorsqu'il lui revint à la fin de juin, rétablit les crédits pour les familles nombreuses supprimés par le Sénat, soit 6 millions, vota 4 millions pour les pensions civiles, l'incorporation des crédits reportés de l'exercice 1912 pour 46 millions, et 12 millions comme conséquence du rejet par le Sénat du compte spécial des Télégraphes; d'où une augmentation de dépenses de 68 millions.

Il y a été pourvu par diverses mesures fiscales, dont le droit de timbre sur les fonds d'État étrangers porté à 3 o/o, pour 16 millions, et par 52 millions d'obligations à court terme.

Le budget de 1913 a été finalement voté avec 4.738 millions de dépenses et de recettes, dont 261.850.000 francs de ressources exceptionnelles (compte provisionnel 155.850.000 francs; obligations à court terme 106 millions). Le compte spécial de la Marine subsistait pour 62 millions.

2. — CONCLUSIONS SUR L'ÉTUDE DES BUDGETS DE 1903 A 1913

L'augmentation des dépenses, qui passent de 3.556 millions à 4.800 millions, y compris les dépenses du compte spécial de la marine (62 millions) est de 1.244 millions, dont 547 pour les dépenses militaires, 184 pour les dépenses sociales, 107 pour la Dette et 92 pour l'instruction publique. Ce sont des chiffres considérables en eux-mêmes, mais leur importance apparaît plus nettement encore, si l'on considère que l'accroissement des dépenses au cours de ces onze exercices représente à lui seul les cinq sixièmes de l'augmentation des trente-cinq dernières années (1.480 millions, de 3.320 en 1879 à 4.800 en 1913).

Si considérables que soient ces dépenses, on trouve un accroissement du produit des impôts et monopoles presque aussi considérable, soit 1.160 millions d'après les résultats de l'exercice 1913 au 1er janvier 1914 ; et il est remarquable que 84 o/o de cet accroissement ont été obtenus automatiquement, par le seul jeu du développement de la matière imposable, l'augmentation nette du taux des taxes n'atteignant que 185 millions pour 975 millions obtenus automatiquement.

Dans quelle magnifique situation ne devrions-nous pas nous trouver, en présence de pareils résultats. Les impôts ne formant qu'une partie des recettes, nous aurions dû voir des excédents considérables qui auraient pu servir à réaliser des amortissements importants.

Mais la politique financière dont nous avons retracé les grandes lignes et marqué les défauts n'a pas cessé d'exercer son influence néfaste sur les budgets de la dernière décade et nous retrouvons dans leur historique les mêmes caractéristiques que précédemment.

Même prudence qu'antérieurement dans l'établissement des prévisions de recettes, les plus-values ayant atteint de 1903 à 1912 inclus, dernière exercice réglé, 1.054 millions.

Mais en regard, abus des crédits supplémentaires qui se sont élevés à 1.114 millions, et qui ont été par conséquent supérieurs, à eux seuls, aux plus-values de recettes, de 60 millions, — les crédits extraordinaires (249 millions) et les autres crédits additionnels (crédits complémentaires, crédits d'exercices clos, crédits gagés par des ressources spéciales, ensemble 877 millions) qui ont atteint 1.126 millions n'ayant pas même d'autre part été compensés par les annulations (988 millions) ; en somme l'excédent de l'ensemble des crédits additionnels sur les annulations se trouve avoir été de 1.252 millions pour 1.054 millions de plus-values de recettes, soit une insuffisance de 198 millions, alors que normalement les plus-values devraient servir à gager les crédits additionnels.

Les excédents de recettes, tels qu'ils ressortent des lois de règlement, se sont élevées à	562.000.000 fr.
Mais la plus grande partie en a été affectée à des dépenses hors budget ou appliquée au compte provisionnel des budgets à venir, soit.	458.000.000 fr.
Et il n'en a été appliqué à la compensation des déficits des budgets exécutés que pour.	104.000.000 fr.
De telle sorte que l'excédent des dépenses en lois de règlement ayant été de. . . . . 162.000.000 fr.	
Et les ressources exceptionnelles de 252.000.000	
Au total . . .	414.000.000 fr.
L'excédent net des dépenses sur les recettes normales des budgets dont l'exécution est terminée a atteint.	310.000.000 fr.

D'autre part, les découverts du Trésor ont augmenté pendant la période envisagée de 163.067.009 fr. 71, dont 162.359.144 francs pour les déficits des budgets de 1906, 1908, 1909 et 1910, et, comme il a toujours été pratiqué, on ne leur a appliqué qu'une partie des excédents qui auraient dû servir à les compenser, soit 104.509.365 fr. 69 (43 millions 728.271 fr. 29 sur l'excédent de 1904, 43.448.850 fr. 86 sur celui de 1905 et 17.332.243 fr. 54 sur celui de 1907). L'augmentation nette des découverts pour la période envisagée atteint donc . 58.557.644 fr. 02

3. — LA SITUATION FINANCIÈRE AU DÉBUT DE 1914

Le projet de budget de 1914 a été présenté à la Chambre une première fois par M. Charles Dumont avec un chiffre de dépenses de 5.519 millions en y comprenant les 145 millions du compte spécial de la Marine. Par rapport au budget voté de 1913, compte tenu dans ce dernier des 62 millions du compte spécial de la Marine, l'accroissement des dépenses était de 719 millions, dont 24 millions pour la dette, 582 millions pour les dépenses militaires, y compris 233 millions de dépenses marocaines incorporées pour la première fois au budget (et toujours en faisant état des crédits inscrits aux comptes spéciaux de la Marine, mais sans tenir compte des dépenses militaires extraordinaires), 35 millions pour l'Instruction publique, 40 millions pour les dépenses sociales, 7 millions pour les travaux publics et 31 millions pour l'ensemble des autres services.

Il était pourvu aux dépenses du compte spécial de la Marine comme antérieurement par une autorisation d'émission d'obligations à court terme; quant au déficit du budget général, qui était évalué à 794 millions, compte tenu du calcul des recettes d'après les résultats de la pénultième, et des ressources

exceptionnelles votées en 1913, le ministre des Finances proposait d'y pourvoir au moyen de 287 millions d'impôts, 107 millions à prendre sur l'excédent de recettes de l'exercice 1912, versés au compte provisionnel, et 400 millions à prendre sur un emprunt en rente perpétuelle, affectés théoriquement au compte provisionnel en compensation des dépenses du Maroc qui avaient privé ce dernier, par une sorte de manque à gagner, d'excédents budgétaires correspondants.

L'emprunt en rente perpétuelle demandé par le Gouvernement de M. Barthou, qui s'élevait à 1.300 millions, devait pour le reste (900 millions) faire face aux dépenses militaires extraordinaires nécessitées soit par l'application de la loi de trois ans, soit par les besoins nouveaux de l'armement.

En réalité, cet emprunt devait servir à dégager la Trésorerie, ou, si l'on préfère, pourvoir à des besoins auxquels elle se trouvait hors d'état de faire face, pour les raisons mêmes que nous avons longuement exposées précédemment.

Le projet d'emprunt a été retiré par M. Caillaux qui a remplacé M. Charles Dumont au ministère des Finances après la chute du ministère Barthou à la suite des débats sur la question de l'immunité de la Rente française.

M. Caillaux ayant déclaré à diverses reprises qu'il ne consentirait à proposer aucun emprunt tant que l'impôt sur le revenu et l'impôt sur le capital conjugués n'auraient pas été votés, il est impossible de savoir à quelle époque il pourra être pourvu aux dépenses considérables qui pèsent ou qui pèseront sur le Trésor du fait des dépenses militaires extraor-

dinaires et des déficits budgétaires de 1913 et 1914.

Quant au projet de budget de son prédécesseur, M. Caillaux en a remanié la contexture, pour s'efforcer de tenir les engagements résultant des critiques mêmes qu'il lui avait adressées.

Dans une lettre adressée au Président de la Commission du budget le 15 janvier 1914, il a fait connaître ses propositions : Des réductions ou des ajournements de dépenses pour 50 millions environ, réduisant le déficit budgétaire à 742 millions. L'équilibre était obtenu de la façon suivante : 43 millions d'impôt, dont 34 étaient empruntés aux propositions de M. Charles Dumont, écartées pour le surplus; — 186 millions demandés à une nouvelle méthode d'évaluation des recettes, basée non plus sur les résultats de la pénultième, mais sur ceux de l'année précédente ; — 112 millions à provenir de l'excédent de recettes de l'exercice 1912 ; 168 millions d'obligations à court terme ; ensemble 509 millions ; la différence avec le déficit de 742 millions, soit 233 millions, correspondant aux dépenses du Maroc, devait être inscrite à un compte spécial, c'est-à-dire à un compte d'emprunt, mais alimenté, sur le papier, par les ressources générales du Trésor, au lieu qu'il y fût pourvu plus ou moins directement, comme le proposait M. Charles Dumont, par un emprunt en rente perpétuelle.

Au fond, si l'on met à part les 50 millions de réductions de dépenses ne correspondant à aucune économie réelle mais seulement à des ajournements, ou à des rectifications d'évaluations qui ne sauraient avoir aucune influence sur le résultat final de l'exercice 1914, on constate que le projet de M. Caillaux ne

diffère que sur un point de celui de M. Charles Dumont : il demande à une évaluation nouvelle des recettes les ressources que M. Charles Dumont réclamait à l'impôt ; mais pour le reste, il y a identité ; l'excédent de recettes de l'exercice 1912 figure parmi les ressources du projet de M. Caillaux comme parmi celles du projet de M. Dumont ; et dans les deux projets, il est demandé 400 millions à l'emprunt.

C'est qu'en effet, à une situation financière comme celle qui apparaît au commencement de 1914, il n'est pas d'expédient qui puisse pourvoir. La présentation des faits peut différer, elle ne saurait faire d'illusion à personne et le problème reste le même.

L'imprudence d'une politique qui a abusé des ressources exceptionnelles, des crédits supplémentaires, des artifices de trésorerie, dont nous avons reproduit l'infini détail dans les pages qui précèdent, ne pouvait aboutir qu'à l'impasse dans laquelle nous sommes actuellement placés : l'emprunt et l'impôt, et l'impôt pour un chiffre formidable, à considérer qu'il faudrait l'atteindre d'un seul coup.

M. Caillaux a cherché à démontrer que les origines de la situation actuelle tenaient uniquement à ce que les dépenses publiques ont *tout à coup* pris un développement *auquel on ne pouvait s'attendre*. Sans doute est-ce la goutte d'eau qui a fait déborder le vase. Mais nous avons exposé de la façon la plus précise les causes anciennes des difficultés actuelles ; elles sont en réalité beaucoup plus complexes que ne l'affirme M. Caillaux. La vérité, en matière financière, contrairement au proverbe, est toujours bonne à dire ; rien n'est plus risqué que de la dissimuler.

БИБЛИОТ

Nous avons fait ressortir les défauts et les qualités de la politique financière des quarante dernières années; pourquoi refuser d'en apercevoir les défauts? Pourquoi surtout donner aux faits une interprétation qu'ils ne comportent pas en réalité, et qui ne fait qu'entretenir au Parlement et dans le pays les illusions les plus dangereuses ?

C'est ainsi que M. Caillaux affirme, dans sa lettre, à la Commission du budget, que les excédents des budgets de 1897, 1898, 1899, et 1900 présentent des excédents « réels, indiscutables ». Or, en tout cas, le budget de 1900 s'est soldé par un déficit « réel » de 9 millions, si l'on tient compte des ressources exceptionnelles qui y figuraient, et l'on ne peut véritablement prétendre que des ressources exceptionnelles ont concouru à constituer un budget en excédent, alors surtout que, comme en 1900, il s'agissait d'un emprunt en rentes 3 p. 100 de 77 millions.

C'est ainsi encore que, toujours dans la même lettre, M. Caillaux prétend que le budget de 1906 se traduit par une « légère insuffisance » ; la légère insuffisance est de 50 millions.

Mais elle aurait été compensée par le « très large excédent » du budget de 1907 ; cet excédent a atteint, en réalité, toujours naturellement en tenant compte des ressources exceptionnelles, 65 millions. La compensation n'est pas « très large ».

M. Caillaux parle d'autre part des découverts « modiques » des budgets de 1908, 1909 et 1910. Ces découverts modiques s'élèvent à 151 millions ; quant aux « bonis considérables » des budgets de 1911 et 1912, ils ne dépassent pas, en réalité, si l'on tient compte des ressources exceptionnelles, 97 millions ;

il leur a donc manqué 54 millions pour compenser les insuffisances des trois budgets précédents.

Mais, dans cette description des résultats de notre politique financière, M. Caillaux n'avait pas encore cessé d'accumuler les sophismes. « Tout compte fait, écrit-il, si, pour la période qui s'écoule du 1er janvier 1897 au 1er janvier 1912, on additionne les excédents ; si l'on en déduit la somme des déficits et si l'on fait entrer en ligne de compte les amortissements effectués sur les crédits budgétaires, on constate que les engagements de l'Etat ont été atténués de plus de 1.506 millions. » M. Caillaux aurait pu dire 1.515 millions ; c'est le chiffre exact auquel aboutit sa formule. Mais nous ne le chicanerons pas pour si peu. Seulement il oublie de dire qu'il a compris dans les excédents de recettes 250 millions d'emprunts en rentes. De sorte qu'en réalité le chiffre vrai des amortissements effectués pendant la période envisagée, et d'après sa formule même, est de 1.266 millions et non pas de 1.506.

Mais il reconnaît lui-même que cette formule a été critiquée, et que beaucoup de financiers, qui, à notre sens, approchent davantage la réalité, ajoutent à la dette publique les emprunts contractés pour le compte de l'État par les Compagnies de chemin de fer ; d'après cette thèse, il y aurait lieu, dit M. Caillaux, de soustraire du chiffre donné plus haut pour les amortissements effectués, soit 1.506 millions, « une somme de 700 millions. Il subsistera un excédent considérable de plus de 800 millions ». Mais ce n'est pas 700 millions que les Compagnies de chemin de fer ont emprunté pour le compte de l'État pendant la période envisagée ; c'est 735 millions. Il convient

d'y ajouter les emprunts effectués pour les chemins de fer de l'État ; pour ceux-là, je suppose que personne ne contestera qu'ils constituent bien un élément de la dette publique. M. Caillaux les a oubliés ; ils s'élèvent à 254 millions. Cela fait, au total, non pas 700 millions, mais 989 millions, à déduire, nous l'avons vu, de 1.266 millions et non pas de 1.506.

C'est-à-dire qu'en définitive « l'excédent considérable » des recettes sur les dépenses pendant la période envisagée n'atteint, si l'on tient compte d'une part des amortissements effectués, d'autre part des emprunts réellement émis, que 275 millions au lieu des 800 millions auxquels concluait M. Caillaux.

Nous n'avons tenu à entrer dans tous ces détails que pour montrer, par un exemple précis, comment on pouvait arriver, lorsqu'on procède d'une idée a priori, à faire jouer aux chiffres un rôle qu'ils ne devraient pas remplir, en les utilisant pour torturer la vérité.

La vérité tient en peu de mots: 800 millions pour l'insuffisance des ressources normales comparées au total des dépenses budgétaires. Des dépenses militaires extraordinaires à effectuer rapidement pour un total de près d'un milliard et demi ; la nécessité de pourvoir sous une forme ou sous une autre aux charges résultant de l'exécution du programme naval. Tout cela avec une trésorerie à bout, qui ne dispose plus que d'une marge infime de bons du Trésor pour se soutenir.

Et, comme nous l'allons voir, tout cela aussi à un moment où il ne faut pas compter sur un regain de l'activité économique du pays pour apporter dans les caisses de l'État un appoint de ressources imprévues. Voilà en vérité où nous en sommes.

DEUXIÈME PARTIE

LA PROBABILITÉ D'UNE CRISE ÉCONOMIQUE

DEUXIÈME PARTIE

On pouvait dire, au début de l'année 1913, que la situation économique était satisfaisante. Néanmoins, c'eût été d'une politique prévoyante d'envisager dans un temps assez rapproché l'hypothèse d'une crise générale. J'entends par là le retour des crises périodiques dont une longue expérience nous enseigne qu'il faudrait toujours nous y préparer.

Il va de soi que la courbe régulière des crises peut être modifiée par l'intervention d'un fait politique ou autre.

Tel est bien le cas actuel.

La crise provoquée par la guerre balkanique et par les armements des grandes puissances est venue interrompre et probablement modifier le rythme du mouvement économique.

Cet élément nouveau a provoqué une crise spéciale qui, en prenant place sur l'échelle générale économique, y apporte un certain trouble.

Mais, ses effets ne seront que momentanés et, dès qu'ils se seront produits, il y aura lieu d'observer de nouveau la marche normale des choses.

Les pouvoirs publics ont le devoir pressant de ne point se laisser surprendre par les événements, de prévoir les difficultés qui retomberont sur le contribuable, de se ménager surtout par avance les moyens de continuer et même d'accroître les dépenses utiles, telles que celles qu'exigent les travaux publics, au moment où la dépression et le chômage sévironf.

Il est au moins aussi important de prévoir les grands mouvements économiques que d'être averti des troubles météorologiques. D'ailleurs, les événements économiques résultent pour une grande part du fait de l'homme, tandis que celui-ci a peu d'action sur les grands phénomènes naturels. Les prévisions paraissent devoir être beaucoup plus faciles dans le domaine économique que dans le champ climatérique. L'idée d'organiser un service d'informations mondiales, d'observer méthodiquement les faits pour en dégager des enseignements afin d'éclairer l'opinion publique, de permettre que l'État ne soit point pris au dépourvu, et remplisse dans la mesure où il participe à l'activité nationale, une fonction régulatrice, cette idée a fait, au cours de ces dernières années, de très grands progrès en divers pays d'Europe.

Le Gouvernement a d'ailleurs compris cette nécessité. Dès l'année 1908 il instituait au ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, une Commission chargée « d'étudier les mesures à prendre pour atténuer les chômages résultant des crises économiques périodiques, notamment en ce qui concerne les travaux exécutés par les administrations publiques ou pour leur compte ».

Dans son rapport du 31 mars au président de la République, le ministre du Travail constatait que le problème du chômage involontaire est un de ceux qui s'imposent en tout temps à l'attention du département du Travail; mais ce problème prend une acuité particulière lors des crises générales qui restreignent périodiquement l'activité économique. Les moyens ordinairement employés pour combattre les effets du chômage : caisses de chômage, travaux de secours, etc., deviennent alors insuffisants. On ne peut cependant s'en tenir à un aveu d'impuissance.

S'il est difficile d'éviter ou de prévenir les crises, une meilleure répartition des travaux effectués pour le compte des administrations publiques pourrait, dans une certaine mesure, en atténuer les effets sans porter aucune atteinte à la liberté industrielle. Rechercher s'il ne serait pas possible de répartir ces travaux de telle façon qu'ils viennent compenser, dans une certaine mesure, au moment des crises, les déficits que ces dernières produisent dans les travaux privés, tel était le but principal assigné aux travaux de la Commission.

Pour atteindre ce but, la Commission avait d'abord à examiner les moyens de prévoir les crises, de dégager les symptômes qui en signaleraient l'approche; outre la question spéciale qui lui était soumise, concernant les moyens de prévenir le chômage, elle avait à étudier l'ensemble des problèmes que soulève l'étude des courbes économiques, et s'efforcer de dégager les indices qui pourraient permettre de prévoir le moment où à une ère de prospérité économique succédera une période de ralentissement ou de dépression; les résultats de ses travaux s'im-

posent donc à un double point de vue à l'attention du Parlement.

Sous la présidence de MM. Alfred Picard et G. Pallain, la Commission a travaillé pendant trois années et elle a soumis au ministre deux rapports très remarquables, signés de MM. Laurent et Cahen, auditeurs au Conseil d'État. La Commission s'est séparée après avoir rempli complètement sa mission.

Conformément au vœu qu'elle avait exprimé, un arrêté du 22 juin 1911 a institué, après qu'elle se fut séparée, un Comité permanent chargé des études relatives à la prévision des chômages industriels. Nous allons étudier successivement les divers rapports qui sont sortis des travaux, d'une part de la Commission du chômage, d'autre part, du Comité permanent.

I. — RÉSUMÉ DES TRAVAUX DE LA COMMISSION CHARGÉE D'ÉTUDIER LES MESURES A PRENDRE POUR ATTÉNUER LES CHOMAGES RÉSULTANT DES CRISES ÉCONOMIQUES PÉRIODIQUES.

A. — Premier rapport de la Commission.

Recherche des indices significatifs des crises économiques périodiques.

Dans le premier de ses rapports la Commission a rappelé tout d'abord les années généralement considérées comme des années de crise : 1857, 1864, 1873, 1881-1882, 1890-1891, 1900, 1907. Elle s'est préoccupée ensuite de choisir entre les nombreux compartiments de l'activité économique des peuples les faits les plus caractéristiques des variations de cette activité.

Les indices de l'activité économique examinés par la Commission ont été groupés en quatre catégories : indices financiers, — indices d'ordre commercial, industriel et agricole, — indices relatifs à l'industrie des transports, — indices sociaux.

Indices financiers.

Les variations successives des chiffres principaux qui expriment l'activité des grandes banques, encaisse métallique, portefeuille commercial, taux de l'escompte, constituent ce que l'on a appelé les indices financiers. Si ces indices, que M. Juglar et ses disciples plaçaient en première ligne, ne paraissent plus aujourd'hui aussi caractéristiques, et doivent être rapprochés d'autres éléments pour qu'on en puisse apercevoir la véritable signification, leur intérêt demeure considérable, et la Commission, après en avoir examiné un grand nombre, en a retenu deux particulièrement instructifs : le portefeuille commercial et l'encaisse métallique de la Banque de France.

La Commission n'a point retenu les opérations des grands établissements de crédit, non qu'elle en méconnût l'importance croissante, mais la difficulté de faire un choix parmi ces diverses institutions, les différences existant dans leurs comptabilités lui avaient fait juger opportun de s'en tenir aux bilans de la Banque de France. Les mouvements du portefeuille et de l'encaisse ont paru à la Commission refléter plus particulièrement l'activité économique du pays. L'état du portefeuille indique le nombre des négociations, l'urgence et la quotité des besoins de capitaux. L'encaisse est le fondement de l'édifice du crédit : quand l'argent se raréfie sur le marché, quand l'étranger réclame le solde de ses comptes créditeurs, la Banque se voit obligée d'y puiser. C'est au moment où l'encaisse se trouve ainsi réduite que la crise est sur le point d'éclater. Or le dévelop-

pement des escomptes et la diminution de l'encaisse se produisent presque toujours simultanément, mais en sens opposé. Les crises ont éclaté lorsque le portefeuille atteignait son maximum, alors que l'encaisse était réduite au minimum. Cette observation a permis à la Commission de retenir ces deux phénomènes concomitants comme indices révélateurs des crises.

Indices d'ordre commercial, industriel et agricole.

I. Variations de l'ensemble des prix. — La relation étroite qui existe entre les phases de prospérité ou de dépression économique et les mouvements de hausse ou de baisse des prix avait déjà été signalée par Juglar.

Pour suivre et synthétiser ces variations symptomatiques des prix, on fait usage de nombres indices (*index numbers*) ; ce sont des chiffres étalons, des termes de comparaison obtenus par la combinaison des prix d'une série de marchandises. Le nombre indice des prix d'une marchandise exprime le cours d'une certaine marchandise, en supposant égal à 100 le cours de cette marchandise à une époque déterminée prise comme point de comparaison. En faisant la moyenne des nombres indices des prix d'un certain nombre de marchandises, on obtient un nombre indice général qui permet de suivre le mouvement de l'ensemble des prix.

Les nombres indices auxquels on peut recourir sont assez nombreux ; pour l'Angleterre ceux de M. Sauerbeck, ceux du journal anglais *The Economist ;* pour la France, ceux de la Statistique gé-

nérale de la France, ceux que publie M. Doumergue dans *la Réforme économique*.

Le tableau suivant, dressé par la Statistique générale de la France, établit que les prix, tant pour l'ensemble des produits que pour les matières industrielles, considérées isolément, ont atteint leur maximum bien caractérisé aux années de crise. Il montre aussi les coïncidences fréquentes des minima des prix avec les années qui marquent le maximum de la dépression industrielle.

Crises économiques.

Maximum des prix :

1857 1864 1873 1881-1882 1890-1891 1900 1907

Prix d'ensemble :

1857 1864 1872-1873 1881 1890 1900 1907

Articles industriels :

1857 1864 1872-1873 1880 1890 1900 1907

Maximums de dépression industrielle.

Maximum des prix :

1858 1867 1879 1886 1893 1904

Prix d'ensemble :

1858 1869-1870 1879 1887 1896 1903

Articles industriels :

1858 1868-1870 1879 1886-1887 1894-1897 1902

Si l'on peut considérer comme établi que la crise économique est une crise des prix, il faut pour être à même de former des prévisions utiles, suivre de très

près le mouvement des prix. Aussi la Commission recommandait-elle l'étude des chiffres de Sauerbeck dont les indications semblent pouvoir, sans grande erreur, s'appliquer à la France. Mais elle a émis le vœu que des chiffres analogues fussent rassemblés en France par l'un des services de statistique.

II. *Chiffres spéciaux à certains produits.* — Pour compléter les indications sur la marche générale des affaires que donne le mouvement de l'ensemble des prix, la Commission a pensé qu'elle trouverait de nouveaux moyens d'information et de contrôle dans l'étude du trafic de certaines matières de consommation générale.

Les produits des mines et de la métallurgie, nécessaires au fonctionnement de la plupart des grosses industries, ont une importance particulière. La Commission a donc étudié plus spécialement les fluctuations qui se produisent dans la production, la consommation et les cours des métaux et du charbon.

Parmi les prix de la houille et des métaux, le prix de la fonte seul a paru devoir être retenu. Les oscillations du prix de la fonte concordent très exactement avec les fluctuations de l'état économique. L'accord est beaucoup moins étroit quand on considère les prix de la houille ou des autres métaux. A cet égard, il faut se rappeler que ces produits industriels sont de ceux sur lesquels se porte la spéculation et que des syndicats ou ententes peuvent exercer une action considérable sur le marché.

La production agricole étudiée par la Commission n'a pu fournir aucun indice caractéristique des

crises générales. Bien qu'en France l'agriculture constitue la branche de l'activité économique la plus importante de toutes, il a été impossible de reconnaître une corrélation étroite et immédiate entre les crises générales et les crises agricoles en ces dernières années. L'influence des récoltes déficitaires tend à diminuer avec le développement des moyens de transport. Aussi la Commision a-t-elle pensé qu'il suffirait, dans le mouvement des prix, d'accorder une attention spéciale au cours des produits agricoles pour apprécier approximativement l'état de la culture en France et sa répercussion éventuelle sur l'état général des affaires.

Mouvements du commerce extérieur.

Les chiffres des statistiques douanières ont toujours été considérés comme constituant un bon indice de l'activité économique d'un peuple. Le trafic des marchandises importées ou exportées ne représente, il est vrai, qu'une fraction de l'ensemble des transactions, et le commerce intérieur, en France notamment, est autrement considérable. Mais en présence de l'impossibilité où l'on se trouve d'avoir des informations suffisamment exactes sur les transactions auxquelles il est procédé en deçà des frontières, force est de s'en tenir aux seules statistiques des douanes.

Cependant, il faut remarquer que ces documents ne se rapportent pas seulement à des transactions en relation étroite avec l'activité industrielle, mais aussi aux échanges déterminés par la production agricole, qui dépendent surtout de l'état des récoltes.

Il ne faut pas oublier, non plus, les réserves que peuvent comporter les variations survenues dans le régime douanier du pays importateur.

La Commission a estimé, néanmoins, que malgré l'influence des déficits dans la production agricole les chiffres du commerce extérieur fournissent une indication satisfaisante de la situation économique du pays, et elle a conclu à l'adoption, comme indice d'ordre commercial, de la ligne des chiffres afférents au commerce extérieur spécial total de la France.

Indices relatifs à l'industrie des transports.

Toute l'économie sociale se ressent du régime des communications et les chiffres qui indiquent les déplacements des voyageurs ou des marchandises semblent devoir présenter un miroir fidèle de la situation économique générale. Sans doute il faudrait tenir compte des causes diverses qui, en influant sur l'importance du trafic, peuvent atténuer la portée de ces informations. Mais, malgré les rectifications nécessaires, la Commission a estimé qu'il n'était pas possible de négliger une source d'informations aussi importante que le trafic des chemins de fer. Les chiffres des tonnages et ceux des recettes peuvent d'ailleurs, en se comparant, se corriger mutuellement. Il paraissait d'autant plus intéressant de retenir cette statistique que c'est un des rares éléments d'appréciation de l'importance et du développement du marché intérieur. Malheureusement la statistique annuelle des chemins de fer présente seule des renseignements assez complets. Aussi, la Commission a-t-elle émis le vœu que la portée de

ces indications puisse être accrue par la publication de statistiques, dont les éléments seraient fournis par les Compagnies au ministre des Travaux publics avec plus d'uniformité et à des intervalles plus rapprochés.

Indices sociaux.

Tout phénomène économique a sa répercussion sur l'état social d'un pays.

La Commission a pensé que l'intensité du chômage industriel méritait d'être spécialement retenue. A priori, la situation des travailleurs semble bien en effet intimement liée à l'activité générale du pays. La difficulté est de trouver les sources d'une information complète et précise. La statistique générale de la France procède à des recensements périodiques; mais ces opérations ne donnent que le résultat d'un coup de sonde, elles ne traduisent pas l'observation permanente des phénomènes. Aussi doit-on se contenter des renseignements fournis par les syndicats ouvriers français et les statistiques communiquées par les trades-unions anglais. Or les associations ouvrières sont loin de comprendre en France la majorité des travailleurs, et la comptabilité des syndicats n'est pas toujours très exactement tenue. Les statistiques du chômage, en France, n'ont donc qu'une valeur indicative dont il serait imprudent d'exagérer la portée. En Angleterre elles peuvent être plus régulièrement établies.

Ce qui a permis à la Commission d'accorder créance à ces deux sources d'informations, c'est qu'à l'examen elles concordaient presque exactement.

Les courbes générales du chômage depuis 1894, date à partir de laquelle les observations ont commencé en France, ont même allure et même amplitude ; elles sont presque parallèles.

Vœux adoptés par la Commission.

De l'étude à laquelle elle s'est livrée, la Commission a dégagé des conclusions claires, précises et pratiques, que le rapport résume ainsi :

La Commission reconnaît que la plupart des indices sont suffisamment portés à la connaissance du public. Pour deux d'entre eux, elle a été amenée à proposer les recommandations suivantes :

1° Il y aurait lieu d'organiser en France une publication périodique d'*Index Numbers* et de charger un des services actuels de statistique de l'observation permanente des prix sur les principaux marchés du monde.

2° Il serait utile que les indications relatives au trafic des chemins de fer soient complétées par la publication de statistiques dressées avec plus d'uniformité et à intervalles plus rapprochés.

La Commission propose, en dernière analyse, de retenir les huit indices suivants :

1° Les mouvements du portefeuille commercial de la Banque de France ;

2° Ceux de l'encaisse de cette Banque ;

3° Les prix des matières premières, des produits alimentaires et de l'ensemble des produits ;

4° Le commerce extérieur de la France ;

5° La consommation de la houille ;

6° Le prix de la fonte ;

7° Le trafic des chemins de fer ;
8° Le chômage des ouvriers de l'industrie.

B. — Second rapport de la Commission.

Recherche des mesures financières propres à atténuer les chômages résultant des crises économiques périodiques.

Le second rapport de la Commission des crises a trait aux voies et moyens par lesquels le Gouvernement pourrait atténuer les conséquences sociales des crises économiques.

Il s'agissait d'examiner, au double point de vue technique et financier, si certains travaux à exécuter par l'État ou les Administrations publiques peuvent être, suivant l'état économique général, accélérés ou ralentis, de manière à jouer le rôle de régulateurs et à amortir, dans une certaine mesure, les à-coups causés par de brusques variations de l'activité industrielle.

Des renseignements qui ont été recueillis par le Ministère du Travail auprès des diverses administrations, sur la nature des travaux susceptibles d'être activés ou ralentis sans trop d'inconvénients, il résulte que la question présente de l'intérêt surtout pour les six administrations suivantes : Travaux publics, Guerre, Marine, Colonies, Postes et Télégraphes, Préfecture de la Seine. Parmi les travaux intéressant ces administrations, certains sont, en raison de leur caractère d'urgence, en dehors de la question ; mais l'importance de ceux qui pourraient être indifféremment accélérés ou ralentis serait encore

suffisante pour compenser dans une certaine mesure les variations des commandes de l'industrie privée.

Malheureusement, avec les règles budgétaires actuelles, l'étendue des travaux à exécuter chaque année par les administrations dépend étroitement des crédits mis annuellement à leur disposition. Or, il se trouve que les crédits budgétaires subissent eux-mêmes l'influence des crises économiques. On sait, en effet, que les recettes de l'État sont alimentées pour une part très importante par le produit des contributions indirectes; ce produit croît rapidement durant la période de prospérité, mais il fléchit ensuite d'une manière sensible pendant les années de dépression.

Il se produit donc des déficits budgétaires après les années de crise, c'est-à-dire au moment même où l'État devrait pouvoir accélérer ses travaux et par suite accroître ses dépenses. Il ne faut donc pas compter sur les recettes ordinaires de l'exercice courant pour acquitter les commandes supplémentaires faites en période de crise.

En présence de cette difficulté, la Commission a cherché des combinaisons financières qui pourraient aider à la tourner. Elle a examiné tout d'abord les travaux dont les dépenses sont couvertes en partie par des fonds de concours versés par les départements, les villes, les Chambres de commerce: d'après la décision ministérielle du 6 juin 1863, ces fonds de concours « doivent figurer à un compte de trésorerie, sans distinction d'exercice, mais avec l'indication de leur origine et de leur destination. Chaque année, on prélève sur ces fonds, au profit des budgets, des ressources égales aux crédits ouverts par

décret. Ils peuvent se diviser en deux catégories distinctes : les fonds de concours intégralement versés, les fonds de concours souscrits mais non versés. Dans la première catégorie, seules les sommes mises annuellement à la disposition du ministre des Travaux publics ont une importance réelle. Le montant de ces sommes (crédits ouverts pendant l'année et crédits reportés de l'exercice précédent) a varié entre 15 et 32 millions de francs durant la période décennale 1901-1910, tandis que les dépenses imputées sur ces fonds de concours ont oscillé entre 8 millions et demi et 21 millions et demi. Le montant des crédits reportés d'un exercice au suivant a varié de 3 millions et demi à 9 millions. Il semble qu'en période de crise, l'Administration devrait activer les travaux jusqu'à l'épuisement complet des crédits.

En tenant compte du programme général des Travaux publics prévu par la loi du 22 décembre 1903 ainsi que des autres travaux autorisés par des lois antérieures ou postérieures à 1903, les dépenses restant à faire s'élevaient au 1er janvier 1912 à 504 millions et demi de francs, dont 280 millions à la charge de l'État et 224 millions représentant les fonds souscrits par les établissements publics ou les particuliers.

Le mode de versement de ces fonds de concours est, en principe, déterminé par les accords intervenus entre l'État et les intéressés. En fait, l'examen de ces accords montre qu'une latitude assez grande est généralement laissée au ministre. L'État pourrait donc, en période de crise, solliciter des souscripteurs des versements plus importants, de manière à aug-

menter sa main-d'œuvre ; pour compenser ces versements, il y aurait lieu naturellement d'augmenter, en période de prospérité, la part des crédits budgétaires.

En somme, la Commission a vu, dans une utilisation plus rationnelle des fonds de concours, un moyen efficace de régler, en quelque mesure, l'accélération des travaux publics d'après le mouvement économique général.

Ce procédé resterait encore très insuffisant, et la Commission a été amenée à se demander si la contribution de l'État au paiement des dépenses de travaux neufs ne devrait pas elle-même être soumise à des règles budgétaires moins rigides. Au moment où la Commission délibérait, les crédits non utilisés au cours d'un exercice étaient annulés et il fallait chaque année avoir recours à un nouveau vote du Parlement pour obtenir les crédits nécessaires au paiement de dépenses dont l'engagement seul avait été autorisé. L'application étroite de ce principe offrait des avantages au point de vue du contrôle des dépenses, mais elle présentait des inconvénients qui nuisaient souvent à la bonne marche des entreprises.

Elle pouvait amener dans le cours des travaux des arrêts très préjudiciables à leur bonne exécution; souvent aussi elle expliquait, sans les justifier, les pratiques regrettables de la part des administrations qui cherchaient à épuiser la totalité des sommes dont elles disposaient en les affectant à des dépenses qui n'étaient pas toujours d'une extrême urgence.

Appuyant ses observations de déclarations déjà faites au Parlement lors de la discussion du budget

de 1911 par M. Jules Roche et par M. Georges Cochery, la Commission avait pensé qu'il serait opportun de donner un peu de souplesse au mécanisme budgétaire en autorisant le report automatique à l'exercice suivant d'un crédit voté pour travaux neufs de longue durée, qui n'aurait pas été intégralement épuisé en fin d'année. Ce report serait effectué par décret ; on voit que la Commission demandait une réforme plus radicale que celle qui a été accomplie par l'article 71 de la loi de finances du 27 février 1912 qui autorise les reports par une loi.

D'après la Commission, la loi de finances devrait spécifier à quels chapitres cette faculté s'appliquerait, et on pourrait, en outre, exiger l'autorisation préalable du Conseil d'État sanctionnée par décret, pour toutes les imputations de dépenses particulières faites en cours d'exercice sur le crédit global et dépassant une certaine limite.

Toutefois, la Commission a pensé que la faculté des reports de crédits par décrets ne serait point encore suffisante ; se ralliant aux idées que nous avions nous-mêmes suggérées à diverses reprises, elle préconise l'organisation autonome des services industriels de l'État. Déjà, la loi de finances de 1911 confère au réseau des chemins de fer de l'État une personnalité civile distincte de celle de l'État, et lui attribue un budget autonome. Il serait désirable d'étendre ce système à d'autres administrations et de créer pour chacune d'elles un fonds de réserve qui, faisant office de caisse de réserve, permettrait de parer aux éventualités et de faire exécuter les travaux à meilleur compte au moment même où les recettes fléchissent.

Enfin, pour permettre à l'État de pourvoir aux

besoins d'un service improductif grâce aux ressources des services productifs, quelques membres de la Commission ont pensé qu'il y aurait lieu de créer un fonds de réserve général alimenté par les excédents budgétaires des périodes de prospérité.

La répartition des prélèvements à opérer sur ce fonds général serait déterminée par le Conseil des Ministres.

Finalement, la Commission a proposé les réformes suivantes.

« 1° L'État devrait, en période de crise, faire plus largement appel aux fonds de concours mis à sa disposition pour l'exécution de travaux publics déterminés, lorsque le total des crédits budgétaires antérieurement affectés à ces travaux excéderait la proportion fixée par les conventions.

« 2° On devrait autoriser le report, par décret, à l'exercice suivant, des crédits pour travaux neufs, dont la nomenclature serait limitativement fixée dans la loi des finances et qui n'auraient pu être intégralement utilisés en cours d'exercice.

« 3° Des fonds de réserve spéciaux aux divers services industriels ou présentant un caractère analogue, constitués par des excédents budgétaires, pourraient permettre de faire exécuter pour leur compte des commandes et des travaux dans le temps où les recettes afférentes à chacun d'eux diminueraient par l'effet d'une crise.

« 4° Un fonds de réserve général, alimenté par le même procédé, pourrait être éventuellement mis à la disposition du Gouvernement en vue de l'exécution des mêmes travaux. »

Les solutions proposées par la Commission, sans

résoudre absolument le problème, présenteraient des avantages certains.

Mais elles seraient d'autant plus difficiles à appliquer actuellement que la politique financière de ces dernières années est en contradiction absolue avec les remèdes préconisés.

En période de pleine prospérité, les dépenses des travaux publics imputées sur les fonds de concours l'ont emporté de beaucoup sur celles auxquelles il a été pourvu au moyen de crédits budgétaires; ces derniers devraient être augmentés très notablement simplement pour rétablir l'équilibre.

D'autre part, les excédents budgétaires considérables des exercices en cours sont absorbés par le compte provisionnel destiné à assurer l'équilibre des budgets de 1912 à 1914, et ne sont plus disponibles pour alimenter les fonds de réserve dont la création a été demandée par la Commission.

2. — COMITÉ PERMANENT D'ÉTUDES RELATIVES A LA PRÉVISION DES CHOMAGES INDUSTRIELS

Les moyens d'information actuels sont insuffisants; il est donc indispensable de créer un service d'observation des prix annexé à la statistique générale de la France. — Les renseignements mis à la disposition du Comité lui ont permis toutefois de conclure que la position actuelle sur la courbe des cycles économiques fait prévoir une crise pour la période 1914-1918, vraisemblablement plutôt au début qu'à la fin.

Les pouvoirs de la Commission des crises ont pris fin après l'adoption des deux rapports qui viennent d'être analysés.

Au cours de la dernière séance de la sous-commission chargée de préparer ces rapports, les membres de cette sous-commission avaient exprimé le désir qu'un organisme permanent de caractère purement scientifique fût chargé de coordonner les indices révélateurs des crises et des chômages. Pour donner satisfaction à ce vœu, M. Paul Boncour, alors ministre du Travail, avait, par arrêté du 22 juin 1911, constitué un Comité permanent d'études relatives à la prévision des chômages industriels.

Ce Comité composé de dix membres dont quatre appartiennent au Parlement et deux à l'Administration, est actuellement présidé par M. Paul Cauwès, doyen de la Faculté de droit de Paris. Il a présenté, en 1912, deux rapports importants au ministère du Travail.

Dans son premier rapport, le président rappelait que le Comité devrait : d'une part, suivre la marche des indices de l'activité économique, contrôler l'interprétation et la publication de ces indices; d'autre part, avertir le ministre du Travail, qui jugerait de l'opportunité de saisir le Gouvernement, toutes les fois que l'état de l'activité économique semblerait imposer une prudence financière spéciale, ou dénoterait un malaise susceptible d'être atténué par l'exécution de certains travaux.

Pour remplir la première partie de sa tâche, le Comité a examiné une trentaine de graphiques établis d'après les tableaux rétrospectifs de l'*Annuaire statistique de la France*, et sur lesquels on peut suivre, parfois depuis le début du siècle dernier, les mouvements des divers indices économiques déjà soumis pour la plupart à l'examen attentif de la Commission des crises.

Fixant plus particulièrement son attention sur les courbes qui représentent les *index numbers* annuels des prix de gros, calculés pour la France, l'Angleterre, l'Allemagne et les États-Unis, le Comité a formulé les conclusions suivantes :

Les mouvements des quatre courbes d'index numbers sont analogues et leur marche peut être décrite en considérant :

1° Un mouvement séculaire, caractérisé par une

période d'ascension qui s'est terminée vers 1873, puis une période de baisse qui s'est poursuivie jusque vers 1895 et qui paraît terminée depuis cette époque pour faire place à une nouvelle période ascensionnelle.

2° Des oscillations à plus courte période, distinctes du mouvement séculaire et des oscillations annuelles et constituant ce qu'on peut appeler un mouvement cyclique. La période de ce mouvement cyclique, c'est-à-dire l'intervalle entre deux années de maximum général des prix est, en moyenne, d'environ 9 ans ; jusqu'à présent elle n'a pas encore été inférieure à 7 ans, ni supérieure à 11 ans.

Les années de crise correspondant à ces années de maximum général des prix, le Comité était naturellement amené à rechercher quelle était la position actuelle sur la courbe des cycles économiques.

La dernière crise dont l'Europe a subi le contrecoup ayant éclaté en Amérique en 1907, les faits antérieurs permettent, a-t-il semblé au Comité, de prévoir que la crise prochaine aura lieu de 1914 à 1918. Comme la dernière crise a été promptement liquidée, il y aurait même lieu de penser que l'intervalle entre la crise de 1907 et la prochaine crise comptera parmi les plus courts.

Le Comité avait formulé cet avis, après examen des graphiques rétrospectifs mis à sa disposition par la Statistique générale de la France, et spécialement d'après le mouvement des prix des marchandises. Pour obtenir dans l'avenir des informations plus rapides, plus précises et plus détaillées, le Comité, s'inspirant des résolutions de la Commission des crises, émettait le vœu que la Statistique géné-

rale de la France eût le moyen de procéder avec méthode aux investigations, aux enquêtes, aux études nécessaires à l'observation des prix sur les principaux marchés du monde, à la centralisation de toutes les informations relatives aux prix et aux signes de l'activité économique dans les grands pays industriels.

Cet organisme donnerait d'ailleurs satisfaction à d'autres vœux, notamment à celui de la Ligue des consommateurs, présidée par M. Ch. Gide. L'office de la consommation, dont la Ligue a réclamé l'institution, et dont M. Justin Godard a demandé aussi la création à la tribune de la Chambre, aurait mission de suivre les variations des cours et d'en analyser les causes.

Le Comité de chômage a pensé que cet office ne saurait être distinct de l'organisme d'observation des prix dont il propose la création, avec cette réserve que l'office devrait garder son caractère scientifique d'observation impartiale des faits.

La proposition de la Ligue des consommateurs répond aux préoccupations que fait naître le renchérissement des produits alimentaires. Cette préoccupation ne s'est pas manifestée, d'ailleurs, que dans notre pays ; aux États-Unis, le Sénat a adopté une résolution tendant à la réunion d'une Commission internationale chargée :

1° De grouper les faits relatifs aux changements des salaires, du coût de la vie, des prix en général, et de procéder à des comparaisons internationales ;

2° De mettre en lumière les principales causes de ces variations et des différences de pays à pays;

3° De discuter les remèdes possibles.

Ainsi, l'Office des prix, dont la création était réclamée par le Comité des chômages, à la suite de la Commission des crises, répond à un besoin universellement reconnu.

En attendant que cet organisme pût fournir les éléments d'une étude plus complète, le Comité, pour remplir la double tâche qui lui était assignée, devait formuler les avis suggérés par l'examen de la situation économique présente. Aussi les conclusions de son rapport sont-elles de deux ordres :

« 1° Le Comité demande qu'au service de la Statistique générale de la France soit annexé un « Office » dont l'objet principal serait de renseigner les consommateurs et les producteurs sur le mouvement des prix ainsi que sur les facteurs de ces mouvements.

« Cet Office recueillerait des informations dans les principaux pays, il procéderait à des enquêtes sur les conditions économiques de la production, sur les capitaux mis en œuvre, sur l'organisation du commerce et du crédit, sur les substitutions qui peuvent aider les consommateurs à éviter les effets des renchérissements.

« 2° Le Comité constate que l'on est entré dans une période d'essor économique susceptible de se terminer dans un avenir prochain par une crise générale à la suite de laquelle des chômages se produiront dans la plupart des industries.

« Pour atténuer ces chômages dans la mesure où le peuvent les Administrations publiques et les services concessionnaires de l'État, il conviendrait d'appliquer dès maintenant les recommandations formulées par la Commission des crises économiques qui

a fonctionné au ministère du Travail, sous la présidence de MM. Alfred Picard et Pallain.

« En principe, il y aurait lieu maintenant de ne point accélérer les travaux publics et de ménager une réserve de travaux pour la période des chômages.

« A cet effet, les Administrations qui établissent des programmes de travaux publics devraient être autorisées à conserver des réserves spéciales de crédits. En outre, sur les excédents budgétaires, un fonds de réserve générale devrait être constitué, en particulier pour les Administrations qui n'auraien pas la faculté de former des réserves spéciales.

« Enfin, dans le règlement des travaux exécutés avec des fonds de concours (Chambres de commerce, etc.), il conviendrait d'accroître dès maintenant, dans la plus large mesure, la participation de l'État, de façon à ménager les fonds de concours auxquels on ferait appel dans la période de dépression. »

Dans un second rapport, reprenant les conclusions de son précédent rapport tendant à la création d'un office d'observation des prix annexé au service de la Statistique générale de la France, le comité rappelait qu'une proposition analogue avait été défendue à la tribune de la Chambre des députés par M. Justin Godart. D'autre part, M. Vaillant avait demandé que la Comité des chômages ne bornât pas ses recherches aux crises générales, mais entreprît aussi l'étude des crises affectant des industries particulières. Le Comité ne pouvait que constater l'insuffisance de ses moyens d'informations, l'obligation où il était de s'en tenir à un examen sommaire des crises générales de chômage.

Reprenant l'examen des indices économiques et spécialement du mouvement des prix, le Comité confirmait ses conclusions antérieures, relatives à la crise prochaine ; que celle-ci éclate dès 1914, ou qu'elle soit retardée jusqu'en 1916 ou 1917, il estimait qu'il était urgent de préparer dès 1913 l'exécution des mesures réclamées par la commission des crises : appel aux fonds de concours en temps de crise, report par décret à l'exercice suivant des crédits pour travaux neufs demeurés partiellement inutilisés, constitution de fonds de réserve spéciaux et d'un fonds de réserve général.

Rien n'ayant encore été tenté dans ce sens, le Comité priait le ministre du Travail de bien vouloir signaler au Conseil des Ministres les vœux de la Commission des crises, vœux auxquels le Comité s'associait entièrement.

Le Comité rappellait ensuite au ministre du Travail qu'il lui appartient de soumettre au Parlement le projet de création d'un office d'observation des prix, qui répondrait aux vœux portés à la tribune de la Chambre par M. Justin Godart et qui fournirait au Comité l'organe indispensable à la préparation de ses travaux.

Par une lettre du 8 juin 1912, M. Léon Bourgeois a saisi le président du Conseil des vœux du Comité.

Conformément à ces vœux, un crédit de 150.000 fr. avait été demandé au Budget de 1913 pour la création d'un office d'observation des prix, dont 60.000 fr. pour les services centraux et 90.000 francs pour la rémunération de délégués qui résideraient les uns en France, les autres à l'Étranger.

La Commission du Budget ayant estimé qu'avec

le concours des agents d'autres administrations il serait possible d'éviter la création de postes de délégués spéciaux, un crédit de 60.000 francs seulement fut voté sur sa proposition, d'accord avec les ministres des Finances et du Travail, dans la séance du 27 janvier 1913; le service nouveau devait être annexé à la Statistique générale de la France. Mais, le vote de la Chambre n'a pas été ratifié par le Sénat qui, sans faire d'opposition de principe, a réclamé une étude supplémentaire (Séance du 15 mai 1913).

Dans un rapport du 22 novembre 1913, le Comité a présenté un programme précis dont l'exécution permettra de réaliser l'œuvre voulue par la Chambre et donnera satisfaction au désir exprimé par la Commission des Finances du Sénat.

L'organisation serait limitée à ce qui est nécessaire aux services centraux, le ministère du Travail devant faire appel au concours des agents du ministère des Affaires étrangères pour les renseignements à recueillir au dehors, et à celui des Chambres de commerce, des Associations professionnelles, des fonctionnaires et des personnes bien placées pour renseigner l'Administration en ce qui concerne la France.

Le service comprendrait deux sections, l'une pour la France, l'autre pour l'Étranger, qui seraient chargées de centraliser et de coordonner tous les renseignements utiles.

L'importance de cet organisme serait considérable au point de vue économique. Il est indispensable que le Parlement donne le plus tôt possible à la Statistique générale le moyen de l'organiser.

3. — GRAPHIQUE JUSTIFICATIF

Nous avons groupé sur un même graphique les courbes les plus caractéristiques pour mieux montrer la coïncidence des variations des divers indices.

Il nous reste à mettre en évidence les observations sur lesquelles sont fondées les études effectuées. Sans reproduire tous les graphiques qui ont servi de base aux discussions de la Commission et qui ont été publiés dans de remarquables articles de M. Marck, chef du service de Statistique de la France, dans le *Bulletin de la statistique générale* (numéros d'octobre et janvier 1912), nous avons groupé sur un premier graphique quelques-unes des courbes les plus caractéristiques. On aperçoit mieux ainsi la coïncidence des variations des divers indices choisis.

Le premier retrace les mouvements des prix de gros, notés d'après la formule de Sauerbeck pour 45 articles. La crise arrive quand les prix atteignent le maximum.

Le second a trait au commerce extérieur de la France, importation et exportation réunies. Les crises coïncident avec le moment où les échanges sont le plus actifs. Puis se produit une dépression suivie d'une reprise des affaires.

Le troisième résulte de la comparaison entre les mouvements de l'encaisse (or et argent) et du portefeuille commercial de la Banque de France; les économistes, et Juglar notamment, ont observé qu'il y avait généralement une certaine opposition entre ces mouvements, l'encaisse s'enflant quand le portefeuille diminue et inversement. L'activité des affaires tend, en effet, à entraîner le métal dans la circulation et à accroître l'escompte, au lieu que leur stagnation doit produire normalement l'effet contraire. Aux courbes concaves de l'encaisse doivent donc correspondre des courbes convexes du portefeuille et réciproquement. Quand les sommets se rapprochent, c'est que la crise vient; quand ils s'éloignent, au contraire, c'est que l'activité reprend.

La coïncidence générale du sens des diverses courbes est remarquable.

Nous avons vu que les économistes étaient d'accord pour situer des troubles sur les divers marchés financiers du monde au cours des années 1847, 1857, 1864, 1873, 1882, 1890, 1900 et 1907.

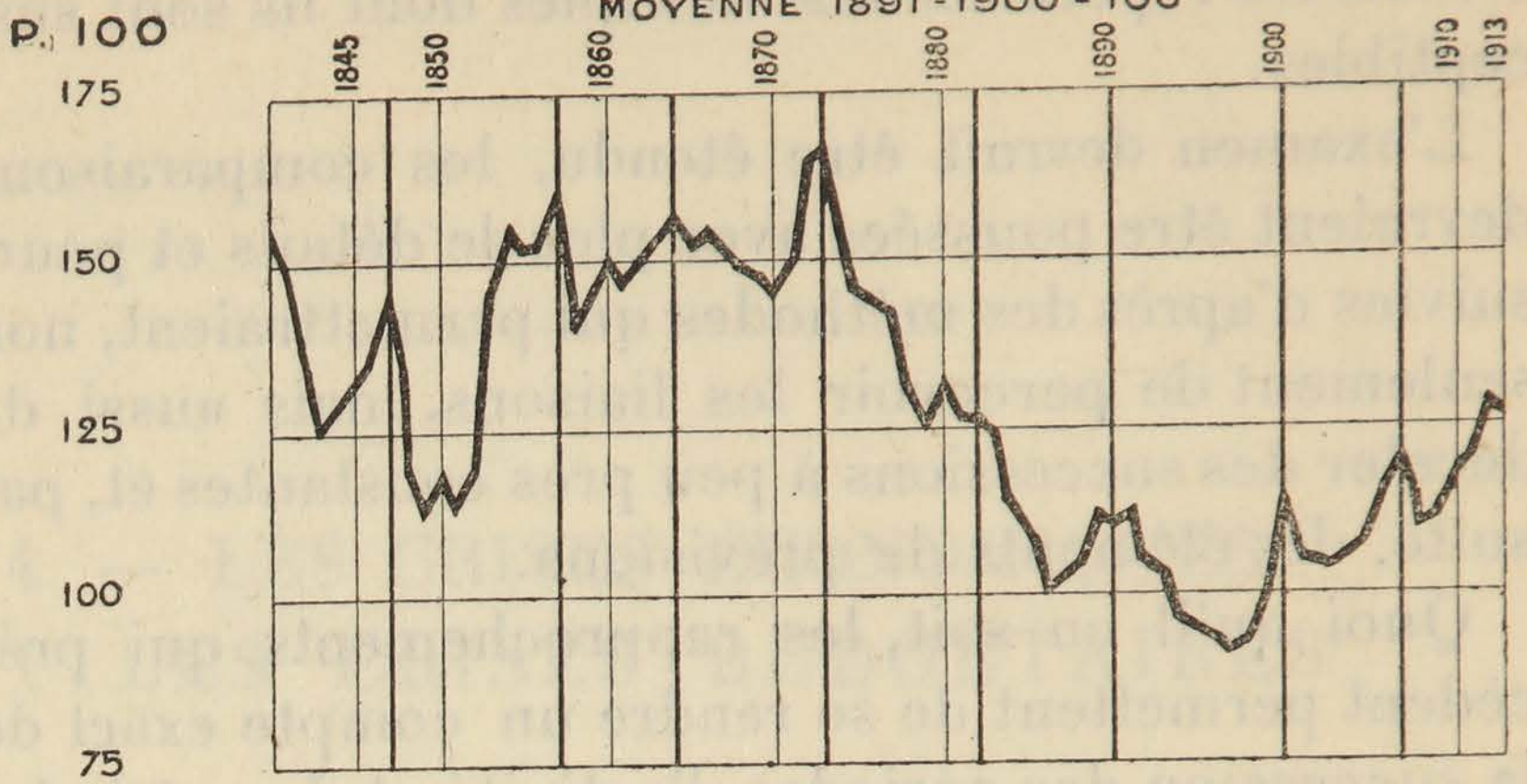
Il suffit de jeter les yeux sur le graphique de la page 181 pour constater qu'en effet les périodes qui séparent chacune de ces années sont caractérisées par des dépressions et que les sommets coïncident avec la crise. L'étendue de ces périodes est variable; l'observation montre cependant qu'elle peut être évaluée à un nombre d'années qui n'est ni inférieur à 7, ni supérieur à 11.

Après cet examen des principales courbes qui représentent un résumé du mouvement économique depuis un demi-siècle, on aperçoit mieux l'étroite solidarité qui unit les faits économiques et l'on en-

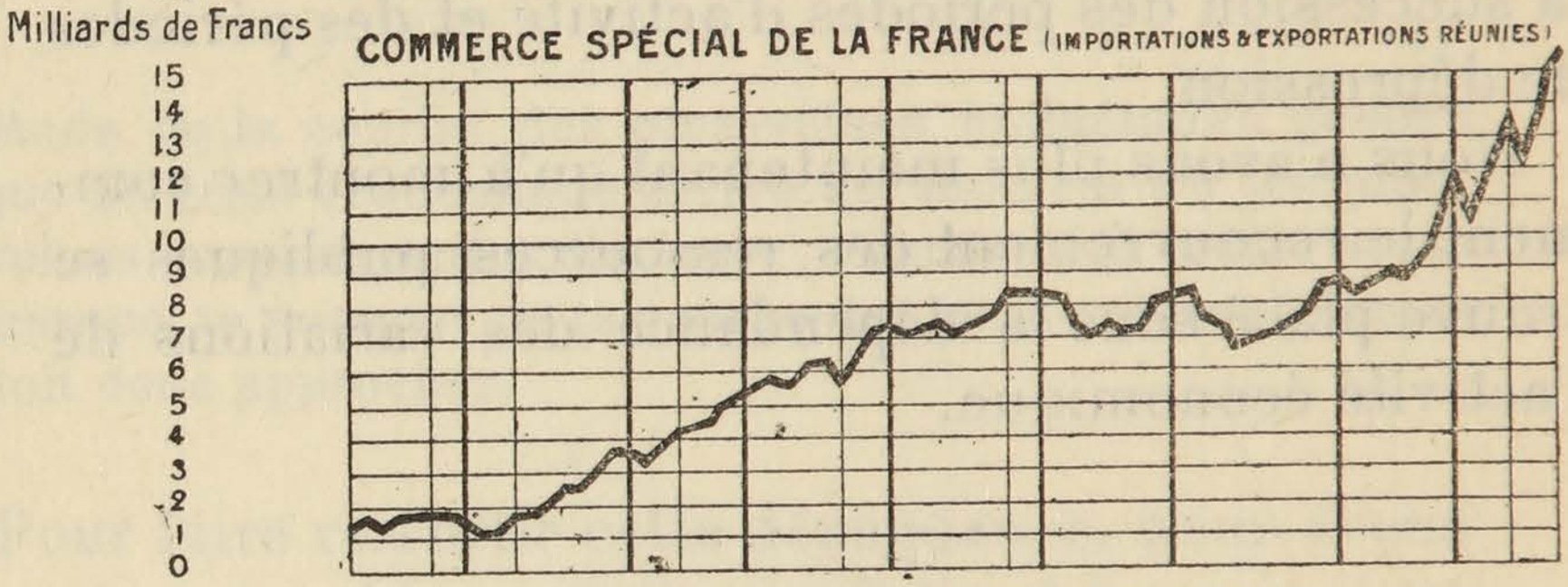
INDICE DE LA VARIATION DES PRIX

(ANGLETERRE _ INDEX NUMBERS SAUERBECK POUR 45 ARTICLES)

MOYENNE 1891 - 1900 = 100

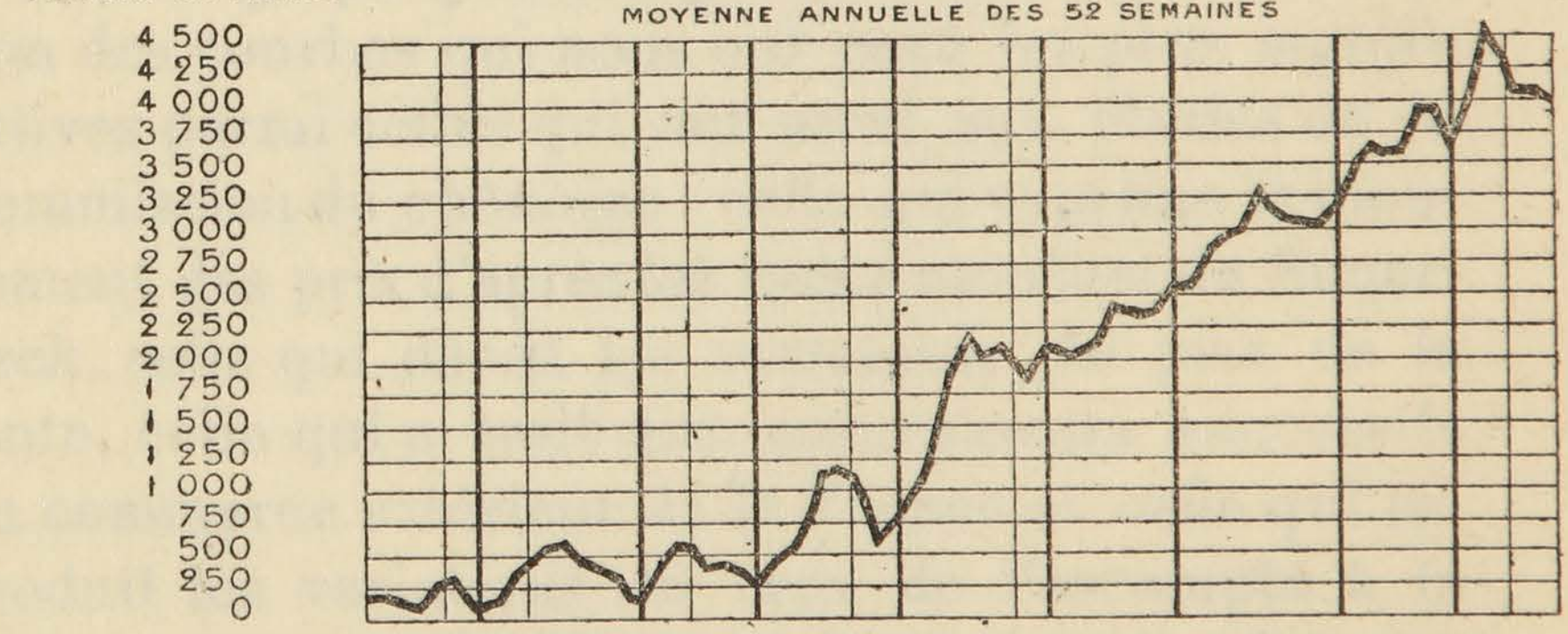


COMMERCE SPÉCIAL DE LA FRANCE (IMPORTATIONS & EXPORTATIONS RÉUNIES)



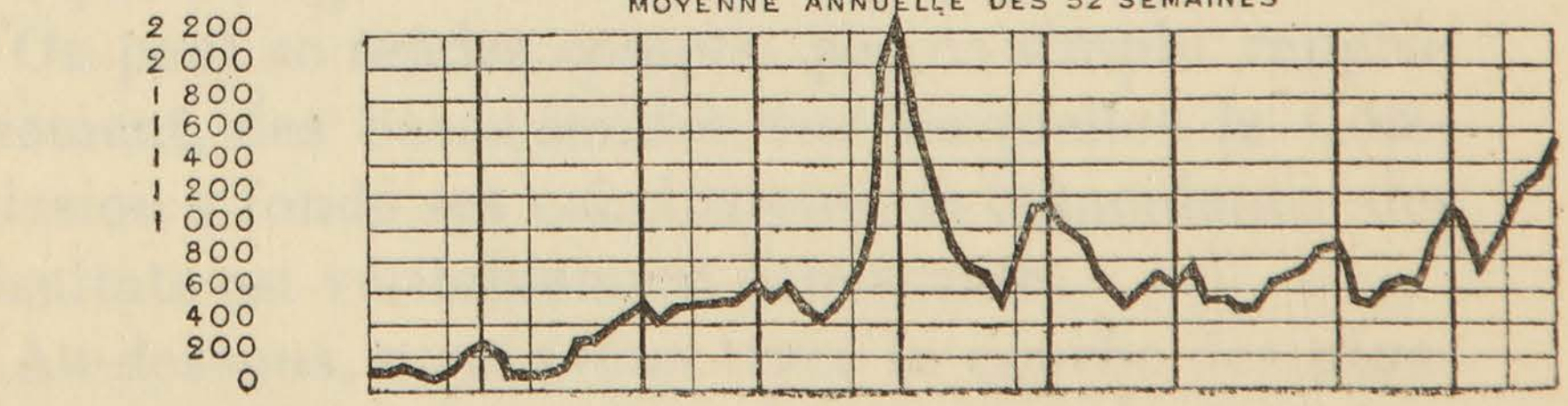
ENCAISSE DE LA BANQUE DE FRANCE (OR & ARGENT)

MOYENNE ANNUELLE DES 52 SEMAINES



PORTEFEUILLE DE LA BANQUE DE FRANCE

MOYENNE ANNUELLE DES 52 SEMAINES



trevoit les répercussions multiples dont ils sont susceptibles.

L'examen devrait être étendu, les comparaisons devraient être poussées avec plus de détails et poursuivies d'après des méthodes qui permettraient, non seulement de percevoir les liaisons, mais aussi de déceler des successions à peu près constantes et, par suite, des éléments de prévisions.

Quoi qu'il en soit, les rapprochements qui précèdent permettent de se rendre un compte exact de la succession des périodes d'activité et des périodes de dépression.

Nous n'avons plus maintenant qu'à montrer comment le recouvrement des ressources publiques se trouve placé sous la dépendance des variations de l'activité économique.

4. — LES CRISES ÉCONOMIQUES ET LES CRISES BUDGÉTAIRES

L'étude de la courbe des plus-values budgétaires montre que la crise économique arrive au moment où les plus-values commencent à diminuer ; l'année 1913 paraît avoir marqué le sommet de la courbe des plus-values ; la crise doit donc approcher.

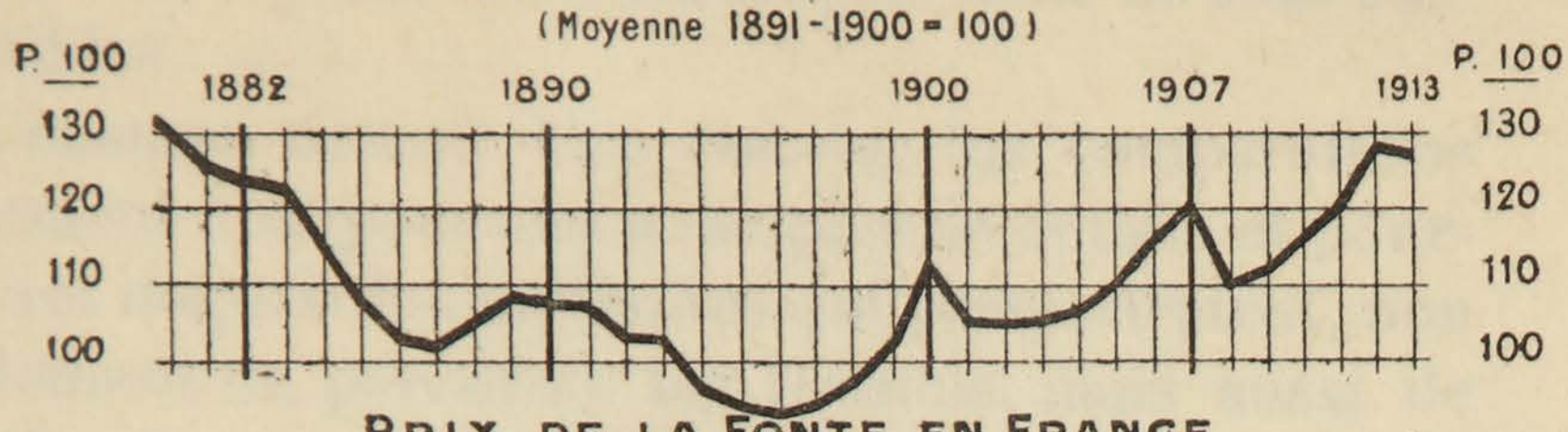
Pour faire ressortir cette dépendance, nous avons dressé un graphique où figure d'abord la reproduction des courbes qui nous ont paru les plus significatives parmi celles qui ont servi aux études de la Commission du chômage : celle qui exprime le mouvement des prix d'après les *index numbers* de Sauerbeck, celle qui décrit les variations du prix de la fonte, celle qui a trait aux mouvements successifs du commerce extérieur de la France et celle qui reproduit les variations du taux de l'escompte à la banque d'Angleterre.

On peut se rendre compte, par ce simple rapprochement, des bases solides sur lesquelles la Commission a fondé ses conclusions ; la coïncidence des résultats est véritablement saisissante.

Au-dessous, nous avons tracé la courbe des plus-values et des moins-values des recettes budgétaires

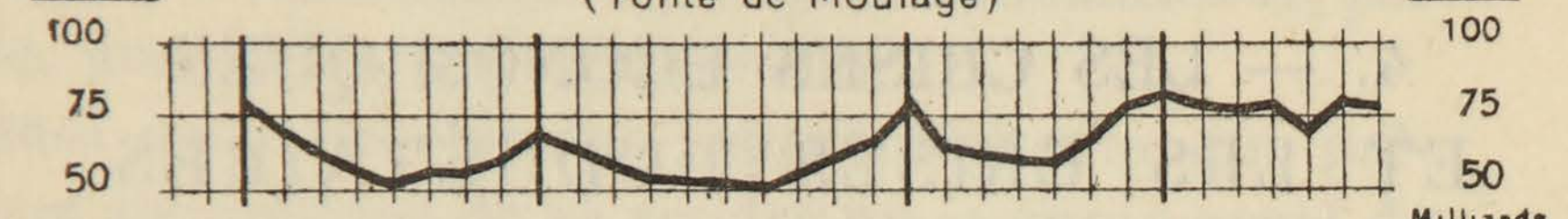
INDEX NUMBERS DE SAUERBECK

(Moyenne 1891-1900 = 100)



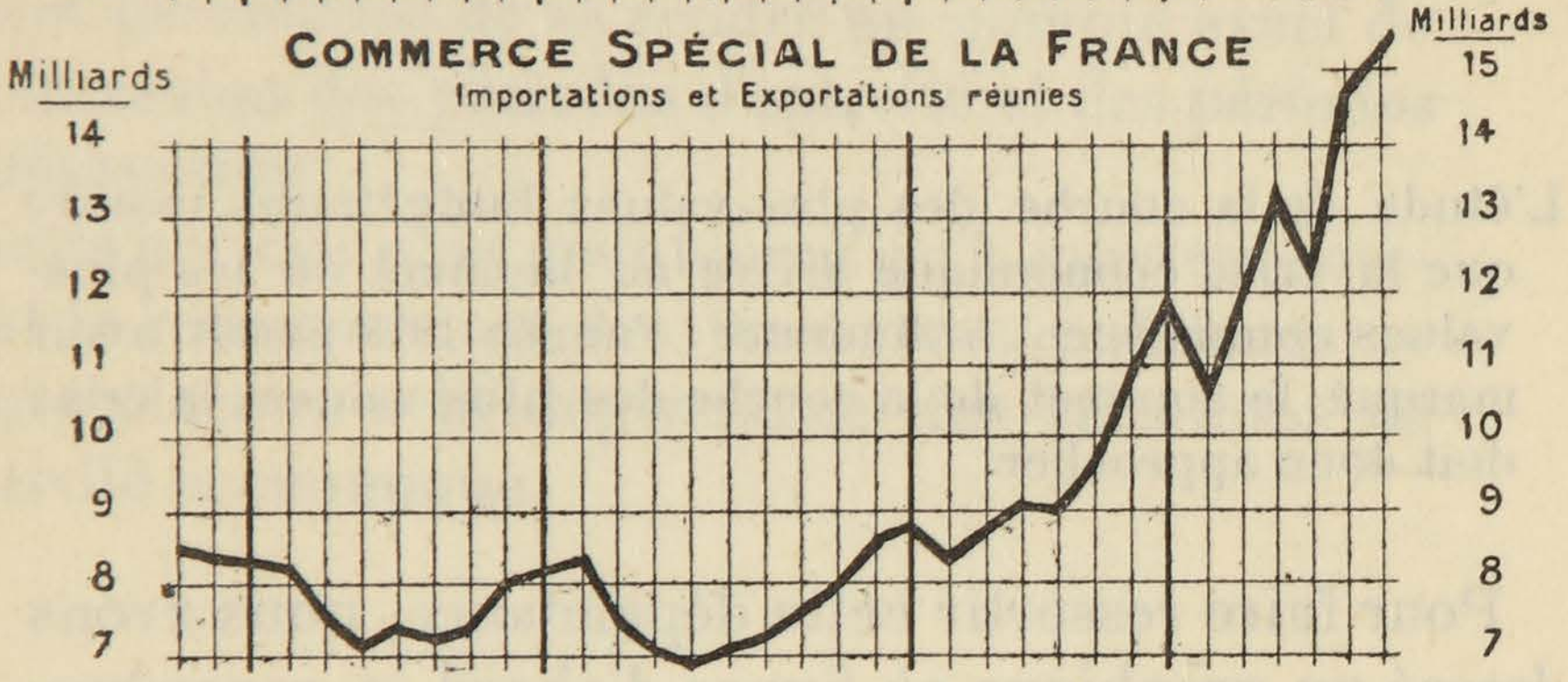
PRIX DE LA FONTE EN FRANCE

(Fonte de Moulage)



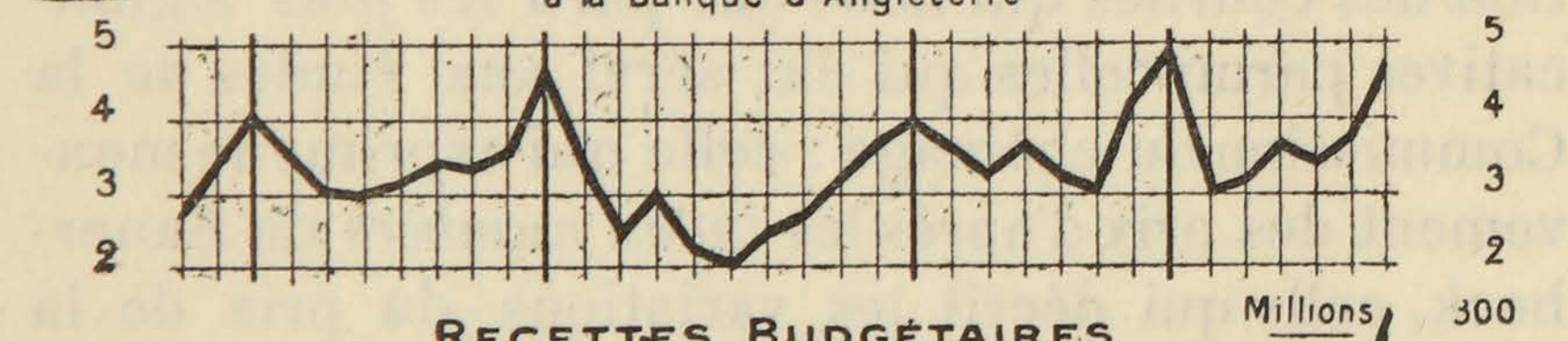
COMMERCE SPÉCIAL DE LA FRANCE

Importations et Exportations réunies



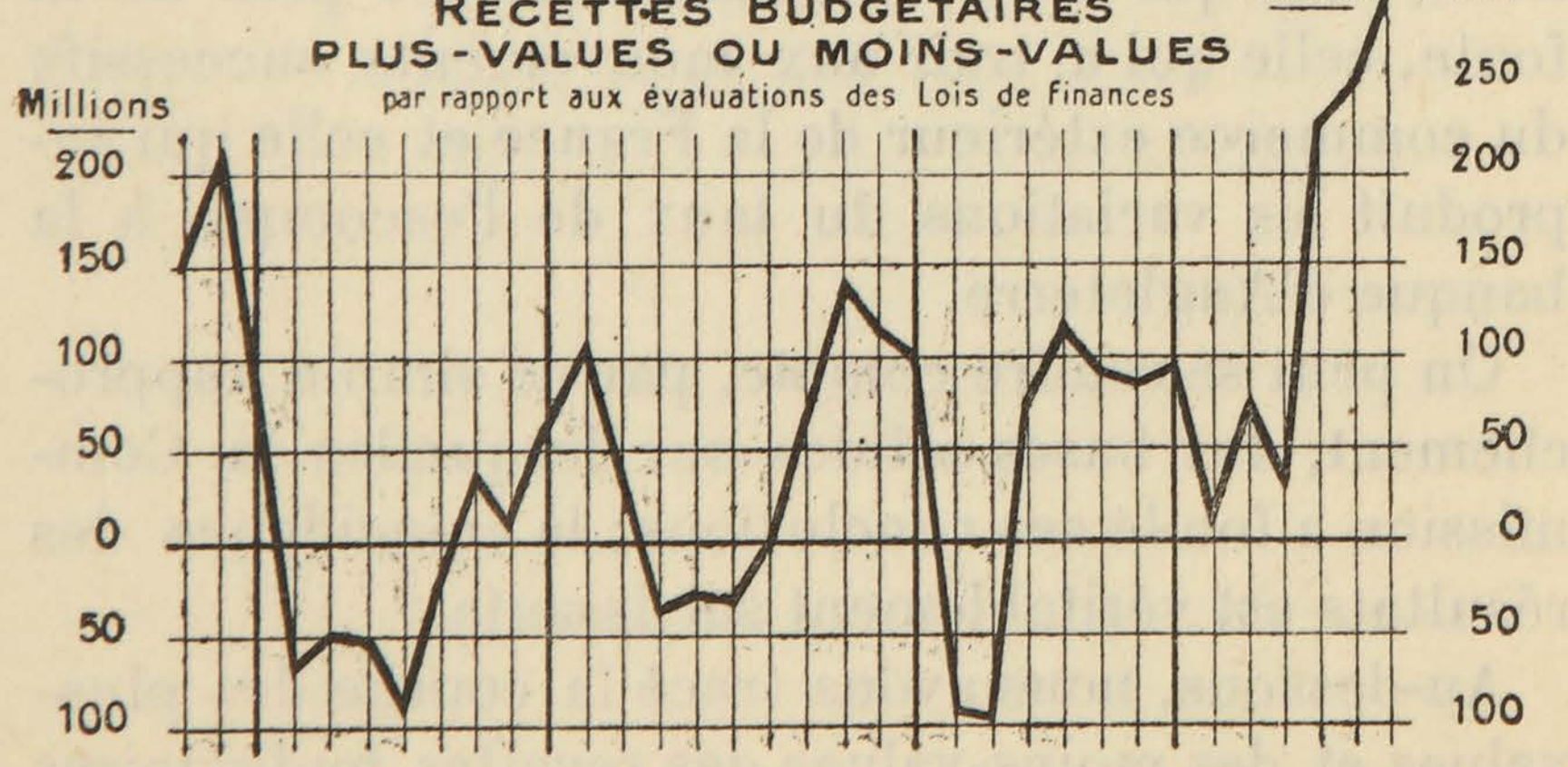
TAUX DE L'ESCOMPTE

à la Banque d'Angleterre



RECETTES BUDGÉTAIRES
PLUS-VALUES OU MOINS-VALUES

par rapport aux évaluations des Lois de finances



par rapport aux évaluations du budget voté. C'est l'indice qui nous a paru, en effet, exprimer de la façon la plus significative le degré de prospérité des finances publiques. Sans doute la comparaison des dépenses avec les recettes est-elle nécessaire pour définir avec précision la situation financière; mais il est impossible de fondre en une seule les deux courbes qui représentent cette comparaison, et il est nécessaire de ne recourir qu'à une seule courbe pour rapprocher les variations de la situation des finances publiques avec celle de la prospérité économique. La courbe des résultats de l'exécution des budgets, c'est-à-dire des excédents de recettes et de dépenses (en faisant abstraction des recettes exceptionnelles) pourrait bien, dans une certaine mesure, donner l'indication cherchée à cet égard; mais il s'agit en réalité uniquement de préciser les variations des facultés contributives du pays; si, en effet, la prospérité des finances dépend de la mesure dans laquelle on a limité les dépenses à l'étendue des recettes, il n'en reste pas moins certain que, ainsi que nous l'avons vu au commencement de ces études, les dépenses anticipant toujours les recettes et leur étant, dans l'ensemble, très notablement supérieures, c'est des disponibilités d'accroissement de ces dernières, ou des risques de leur diminution, que dépend uniquement l'avenir de nos finances.

Or, il n'est pas douteux que beaucoup mieux que les courbes des recettes dans leur ensemble, ou de certaines catégories de recettes, les variations des plus-values permettent de voir dans quelle mesure les recettes budgétaires dépendent de la situation économique.

La coïncidence de l'allure générale des courbes est remarquable ; les dépressions et les ascensions suivent une marche analogue qui montre bien quelle influence exercent sur les recettes budgétaires les variations ou l'activité économique.

Mais il faut noter les divergences parce qu'elles sont particulièrement instructives.

Il est remarquable en effet que, sauf pour 1890, les sommets de la courbe des plus-values budgétaires précèdent la crise, au lieu de coïncider exactement avec elle ; la crise arrive au moment où elles commencent à diminuer, une forte dépression suit immédiatement la crise, se maintient pendant deux ans environ, puis diminue pour faire place à une ascension rapide. Le mode de calcul des recettes d'après les résultats de la pénultième année explique d'ailleurs tout naturellement la hausse subite de la courbe des plus-values après la période de dépression.

Quelle prévision faut-il tirer pour les prochains budgets de la comparaison des courbes reproduites dans le graphique que nous analysons ?

Ainsi que le font ressortir les études du Comité permanent des chômages et du service de la Statistique générale de la France, les courbes des indices économiques annoncent une crise pour une des années de la période 1914 à 1917.

La courbe des plus-values budgétaires conduit à la même conclusion; le sommet paraît devoir être atteint en 1913.

Si les phénomènes constatés au cours des années antérieures se reproduisent, il y aura vraisemblablement une dépression plus ou moins forte en 1914, annonçant la crise économique ; puis suivra une

forte crise budgétaire sous la forme d'une diminution considérable des plus-values ou de l'arrivée des moins-values.

Il y a donc malheureusement tout lieu de craindre qu'une crise économique survienne en 1914 ou 1915, qui déterminera une profonde crise budgétaire dès l'année suivante, au moment même où il sera le plus nécessaire de trouver des ressources considérables pour équilibrer le budget des dépenses.

Indépendamment, par conséquent, des circonstances spéciales que nous traversons actuellement après la crise militaire de 1913, l'urgence d'équilibrer les dépenses au moyen de recettes normales s'impose à nous avec une force particulière. Les plus-values considérables dont nos budgets profitent depuis dix ans nous ont forgé des illusions qu'il faut dissiper ; hypnotisés par leurs chiffres énormes, persuadés qu'elles suffiraient pendant longtemps encore à combler tous les déficits, nous nous sommes laissés entraîner à des dépenses hors de proportion avec nos ressources réelles, et nous avons voté trop de budgets dont l'équilibre n'était qu'apparent, en comptant toujours sur l'avenir pour résoudre les difficultés du présent. L'avenir, le présent même, aujourd'hui nous menacent. Et si, persistant dans l'aveuglement où nous nous complaisons, nous ne réformons pas une politique financière trop imprévoyante, si nous ne nous décidons pas enfin à établir des budgets sur des bases solides, en équilibre réel, nous nous trouverons dans la situation la plus grave, la plus critique, puisqu'il nous faudra à la fois faire face à l'augmentation des dépenses et à la dépression des recettes.

TROISIÈME PARTIE

DU CONTROLE DES DÉPENSES PUBLIQUES

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Notre droit financier comporte une lacune fondamentale dans l'organisation du contrôle législatif qui s'évanouit au moment le plus important, celui de la consommation des crédits.

Jamais peut-être autant qu'au cours de ces dernières années on ne s'est préoccupé d'assurer un contrôle efficace et rigoureux des dépenses publiques. L'augmentation rapidement croissante de nos budgets devait en effet amener le Gouvernement et le Parlement à se demander si la législation ou la réglementation relative à ce contrôle ne devait pas être renforcée ou modifiée ; aussi plusieurs propositions émanant, soit du pouvoir exécutif, soit de l'initiative parlementaire, et dont quelques-unes ont abouti, ont été présentées et s'inspirent toutes du même principe : permettre au pouvoir législatif de

se rendre un compte plus exact de l'emploi qui est fait des crédits mis à la disposition des Ministres.

Comment le contrôle des dépenses publiques est-il actuellement organisé, son organisation répond-elle bien à la conception que nous devons nous en faire, ou d'autres mesures ne s'imposent-elles pas pour compléter celles déjà prises ?

Pour poser exactement la question, nous devons rappeler que le contrôle des finances de l'État affecte en France trois formes et s'exerce sous trois modalités différentes :

Le contrôle administratif, *préventif* (contrôle des dépenses engagées) et *à posteriori* (contrôle technique de l'exécution du budget);

Le contrôle judiciaire;

Le contrôle législatif.

Le premier est celui que les Ministres exercent eux-mêmes sur les fonctionnaires préposés à l'exécution du budget.

Le contrôle judiciaire, dévolu à la Cour des comptes, a pour objet de rendre des arrêts pour apurer la gestion des comptables, et sans comprendre dans ses attributions une juridiction sur les ordonnateurs, d'informer le pouvoir exécutif par la voie des référés et le pouvoir législatif par la voie du rapport public annuel, des irrégularités commises par les Ministres ou les ordonnateurs secondaires.

Le contrôle législatif, qui constitue une des missions les plus importantes assignées au Parlement, s'exerce par le vote des lois de règlement qui clôturent définitivement l'évolution des budgets et libèrent les Ministres de leur gestion financière à l'égard des représentants du pays.

A vrai dire, le contrôle parlementaire a pour point de départ et comme acte principal le budget lui-même. En ouvrant aux Ministres des crédits limités, spécialisés par chapitres, devant avoir une affectation déterminée, crédits dont on discute longuement l'opportunité ainsi que la quotité au sein des commissions parlementaires d'abord, à la tribune ensuite, le Parlement accomplit un premier acte de contrôle financier dont l'importance est manifeste, contrôle en quelque sorte à priori qui demande à être complété par le contrôle à posteriori résultant du vote de la loi de règlement.

Mais entre le vote du budget et celui de la loi de règlement, le contrôle des Chambres disparaît : le Parlement laisse pleine initiative et complète responsabilité aux Ministres, et n'est avisé en quelque sorte de la marche des dépenses publiques que lorsque les demandes de crédits additionnels dont il est saisi viennent lui rappeler qu'un budget est en cours d'exécution, et que cette exécution présente dans l'application — et seulement en ce qui concerne la quotité des crédits — des difficultés que le Gouvernement ne peut lever qu'avec le concours des Chambres. Le contrôle parlementaire ne reprend ensuite toute son ampleur et ne s'exerce dans toute sa plénitude que lorsque, beaucoup plus tard, le Gouvernement saisit le Parlement de la loi de règlement et lui demande de la voter.

On aperçoit donc immédiatement la lacune fondamentale de notre droit financier au point de vue des attributions et de la responsabilité du Parlement. S'exerçant très fortement au début de l'évolution d'un budget par le vote de crédits limitatifs,

venant ensuite plus tard — beaucoup trop tard d'ailleurs pour être réellement efficace — donner aux Ministres par la loi de règlement le quitus qu'ils sollicitent, le contrôle législatif s'évanouit au moment le plus intéressant, celui où les crédits sont consommés.

Nous reviendrons plus loin sur cette question, nous contentant pour le moment de signaler ce qui à nos yeux constitue la plus grave défectuosité de notre régime financier, et nous réservant de rechercher dans quelles conditions nous pourrions y remédier.

Mais nous devons tout d'abord suivre les phases diverses de l'évolution du budget et examiner comment le contrôle sous ces diverses modalités s'exerce au cours de son exécution.

1. — LE CONTROLE PRÉVENTIF

A. — Contrôle des dépenses engagées.

Le contrôle des dépenses engagées n'a d'autre portée que de garantir la régularité des décisions portant consommation des crédits.

Les crédits une fois ouverts aux Ministres, il s'agit de les utiliser ; dans cet ordre d'idées, le premier acte des administrateurs est l'engagement de la dépense.

Peu de questions ont été autant discutées que celle du contrôle des dépenses engagées ou, pour mieux dire, de l'engagement des dépenses.

C'est la loi de finances du 26 décembre 1890 qui, la première, a institué dans chaque Ministère une *comptabilité* des dépenses engagées et a imposé de plus l'obligation du visa préalable du contrôle des dépenses engagées pour toute dépense nouvelle.

Ultérieurement, la loi de finances du 31 mars 1903 a décidé que le contrôleur des dépenses engagées de chaque Département ministériel sera nommé par un décret contresigné à la fois par le ministre des Finances et par le ministre intéressé, et qu'il devra à

l'avenir adresser ses avis à la fois à chacun de ces deux ministres.

Ce n'est que la loi de finances du 13 juillet 1911 qui a précisé d'une manière complète et étendue les attributions de ce fonctionnaire. Les propositions d'engagement de dépenses soumises à son visa doivent être examinées par lui « au point de vue de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner sur les budgets d'autres Départements ministériels ». Pour remplir cette mission il reçoit communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses et de l'emploi des crédits, y compris les états de liquidation et les demandes d'ordonnancement. Si les mesures projetées lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur refuse son visa, et en cas de désaccord avec le Département ministériel auquel il est attaché, il en réfère au ministre des Finances.

Telles sont les nouvelles dispositions qui règlent le fonctionnement du contrôle de l'engagement des dépenses. Nous avons à nous demander quelle est leur portée et dans quelle mesure on peut compter sur leur efficacité pour enrayer l'augmentation incessante des dépenses publiques.

Il semble bien que, sans même attendre les résultats de ce nouveau régime, on ait des doutes sur ce qu'on doit en espérer et que l'on témoigne dès maintenant à l'égard de l'extension des attributions

des contrôleurs des dépenses engagées d'un certain scepticisme.

Dans une proposition de loi présentée à la Chambre quelques semaines à peine après qu'elle eut voté le texte dont nous avons reproduit plus haut les termes, M. Pierre Leroy-Beaulieu et plusieurs de ses collègues (1) ont, en effet, fait valoir que les comptes rendus qu'aurait à fournir le contrôleur des dépenses engagées au ministre des Finances pour lui signaler des engagements irréguliers de dépenses risqueront le plus souvent de rester sans effet, à moins de donner à ce Ministre une sorte de droit de veto suspensif sur les décisions des autres Ministres.

Or, cette suprématie financière donnée à l'un des membres du Cabinet sur ses collègues nécessiterait tout d'abord une modification de la loi constitutionnelle du 23 février 1875 qui, dans son article 6, dispose que les Ministres sont individuellement responsables devant les Chambres de leurs actes personnels, et par suite de leurs actes d'administration.

Je doute qu'il y ait au Parlement une majorité pour voter une réforme aussi grosse de conséquences que celle qui placerait tous les Ministres des départements dépensiers sous la tutelle directe du ministre des Finances. A notre sens, le seul résultat que l'on ait voulu atteindre et que l'on puisse attendre de l'intervention du contrôleur des dépenses engagées est de renseigner exactement le ministre des Finances sur la marche de l'exécution du budget et de lui donner la possibilité d'appeler l'attention de ses collègues sur l'irrégularité budgétaire à la veille d'être com-

(1) Proposition de loi, n° 1140. 10e législature.

mise ; le rôle qu'il y a à jouer est plutôt celui de conseiller financier que de censeur. La proposition qu'a faite M. Caillaux dans le projet de loi de finances de 1914 de frapper de nullité les actes du ministre qui, entraînant des charges pour l'État, n'auraient pas été soumise au contreseing du ministre des Finances, nous paraît inconciliable avec le régime constitutionnel en vigueur.

Mais nous dirons plus : dût-on même aller jusqu'à la conséquence logique, mais pratiquement irréalisable, qui consisterait à créer un surintendant des finances dont l'action se ferait sentir sur les actes administratifs de tous les Ministres, on ne saurait attendre des résultats féconds de l'institution des contrôleurs des dépenses engagées.

Sans doute parfois les services présentent-ils une imputation irrégulière, parfois aussi, proposent-ils d'utiliser des disponibilités budgétaires pour s'étendre au delà des autorisations données par le Parlement ou pour amorcer des travaux ou des programmes non communiqués aux Chambres. Ces pratiques seront relevées par le contrôleur des dépenses engagées ; mais ce sont là des faits relativement rares, qui ne portent que sur des sommes relativement insignifiantes par rapport au total des crédits budgétaires.

Nous envisageons le rôle du contrôleur des dépenses engagées de toute autre façon :

Le contrôle réellement efficace serait celui qui, lorsqu'une dépense est sur le point de s'engager, se rendrait compte avant toute chose de la nature exacte de cette dépense, de son utilité, de son opportunité, de son évaluation rigoureuse. Or, comment veut-on

qu'un fonctionnaire, à supposer même qu'il ait la compétence technique voulue — et beaucoup ne l'ont pas — puisse s'ériger en juge souverain et infaillible, décidant sans recours sur ces questions, du fond de son cabinet et sur la présentation de simples pièces de comptabilité? On lui remet des papiers et il rend des papiers. Or, le fonctionnement de nos grandes administrations de l'État présente à l'heure actuelle une complexité énorme par le nombre et la diversité des questions qu'on y traite. La technicité de la plupart d'entre elles exigerait la présence non d'un seul contrôleur, mais d'autant de contrôleurs différents qu'il y a de services différents à contrôler, préparés par une longue pratique administrative et technique à l'examen de toutes les questions qui leur seraient soumises, n'hésitant pas d'ailleurs, lorsque cela serait nécessaire, à aller procéder à une enquête sur place. Ce ne serait qu'à cette condition, et à cette condition seulement, que l'on pourrait espérer faire œuvre utile en matière de contrôle d'engagements de dépenses.

B. — Contrôle technique et préventif avant la production des projets de loi au Parlement.

Le contrôle préventif exercé par des techniciens sur les projets de loi ou les divers actes réglementaires des Ministres aurait une efficacité plus grande que le contrôle des dépenses engagées, mais il n'existe pour ainsi dire pas.

Mais il est un autre point de vue de l'engagement des dépenses qui nous paraît avoir été jusqu'ici né-

gligé et qui devrait à notre sens, lui aussi, être très fortement organisé. Nous voulons parler de celui qui examinerait, avant leur adoption par le Parlement, les répercussions financières des lois qui lui sont soumises. Dans la suite de ce rapport nous aurons à donner des exemples manifestes de l'inexistence de tout contrôle préventif à cet égard. Or plus encore que la régulière et utile consommation des crédits, les prévisions de dépenses des lois en préparation devraient, avant leur présentation aux Chambres, être très rigoureusement évaluées. Ici aussi, étant donnée la complexité souvent très grande de l'examen détaillé des conséquences budgétaires que peut avoir tel ou tel projet de loi, ce n'est qu'à un personnel idoine et rompu à toutes ces questions que cette mission devrait être dévolue et aucune proposition ne devrait être soumise aux délibérations du Parlement sans que cet examen ait été fait et que la preuve en soit fournie.

M. Caillaux a proposé, par un article de la loi de finances de 1914, de confier cette mission au contrôleur des dépenses engagées. Nous souscririons volontiers à cette formule si le contrôle des dépenses engagées devait être en tous cas exercé par des contrôleurs techniques, appartenant au corps de contrôle du département considéré, mais un article du même projet a pour objet d'interdire le cumul des fonctions de contrôleur des dépenses engagées avec la direction d'un service quelconque du ministère auquel il appartient. S'il s'agit d'interdire le cumul avec les fonctions de directeur de la comptabilité, comme au ministère de la Guerre par exemple, nous sommes d'accord. Mais s'il s'agit d'interdire le cumul

avec les fonctions de directeur du contrôle nous ne pouvons voir d'autre objet à la disposition proposée que de réserver les fonctions de contrôleurs des dépenses engagées aux seuls inspecteurs des finances, qui n'ont justement pas la compétence technique nécessaire pour remplir la mission que veut leur confier le projet. La vérité est que lorsqu'il s'agit de contrôle préventif, il n'y a aucun intérêt, au contraire, à donner à des fonctionnaires différents le contrôle des dépenses engagées et le contrôle technique des projets de loi, décrets ou arrêtés ayant pour conséquence un accroissement des charges budgétaires.

2. — LE CONTROLE JUDICIAIRE

Le contrôle judiciaire est encore essentiellement un contrôle de régularité. L'utilité et l'opportunité des dépenses échappent à sa compétence.

Transportons-nous maintenant à un autre moment de l'évolution du budget, lorsque les crédits ayant été dépensés, il importe de juger les actes de ceux qui ont coopéré à cette dépense. Ce n'est, en effet, comme nous l'avons indiqué plus haut, qu'à ce moment que le contrôle, soit législatif, soit judiciaire, reparaît, puisque au cours même de la consommation des crédits, ni le Parlement, ni les juridictions des comptes n'ont à intervenir.

Mettons immédiatement à part le contrôle des comptables, car notre organisation actuelle nous donne à cet égard toute garantie. Très fortement surveillés par leurs supérieurs hiérarchiques, justiciables de la Cour des comptes, responsables pécuniairement sur leurs biens, ces agents d'exécution sont enserrés dans des règles très étroites et rendent compte de toutes leurs opérations à un centime près. Ils échappent d'ailleurs, et à très juste titre, au contrôle législatif, car leurs opérations, purement ma-

térielles, sont commandées par les actes mêmes des administrateurs.

D'une nature tout à fait différente est le contrôle qui s'exerce sur ces derniers. Ils ne doivent compte de leurs actes qu'au pouvoir législatif. Leur responsabilité, qui se confond avec celle de leur Ministre, ne peut être dégagée que lors du vote de la loi de règlement, car les vérifications auxquelles la Cour des comptes procède à leur égard n'ont nullement le caractère d'un pouvoir de juridiction. La Cour n'opère ici que comme auxiliaire des Chambres, lui dénonçant les abus qu'elle a relevés et s'en remettant à elles seules pour les sanctions nécessaires, puisque le Parlement est le juge unique et le juge suprême des administrateurs.

Or, quelle est la nature du concours que la juridiction des comptes offre au Parlement? Quelle est la portée de ses observations? Le rapport annuel qu'elle adresse au président de la République, et qui est communiqué aux Chambres, fait connaître au Parlement les constatations qu'a permis d'effectuer la comparaison de la nature des recettes avec les lois qui en ont autorisé la perception, de la nature des dépenses avec les crédits votés, et lui expose en même temps, le cas échéant, les améliorations et les réformes qui sont jugées indispensables au bon ordre des finances.

Le rapport public constitue pour le Parlement la meilleure des garanties, au point de vue de la *régularité* de l'exécution du budget, parce qu'il met les Chambres à même de connaître les principales infractions commises par les administrateurs et les ministres dans l'application de leurs volontés telles

qu'elles les expriment en votant la loi de finances. L'action de la Cour a été fertile en résultats à cet égard à toutes les époques, en même temps qu'elle a permis de réaliser des améliorations considérables dans les règlements administratifs et comptables dont l'observation exacte est essentielle, non seulement pour assurer l'ordre des finances, mais pour permettre un contrôle efficace.

On a souvent cité, pour définir la portée du contrôle de la Cour, l'opinion qu'exprimait en 1873, à la tribune de l'Assemblée nationale, le duc d'Audiffret-Pasquier :

« La Cour des comptes exerce un contrôle extérieur et indépendant, je le veux bien, mais ce contrôle porte à peu près exclusivement sur les irrégularités de la comptabilité. Or, ce contrôle est absolument insuffisant, en ce sens qu'il ne peut saisir les actes de gestion.

« Il y a, en effet, quelque chose de bizarre dans l'organisation de la Cour des comptes : sa juridiction ne s'étend que sur les pièces comptables. Un pont est construit, elle jugera la question de savoir si on a bien réuni les pièces comptables nécessaires pour la justification des dépenses, mais quand même elle serait bien convaincue que le mètre cube de pierre a été payé trop cher, elle ne peut pas en connaître. »

Cette opinion est exprimée sous une forme trop simpliste.

La Cour saisit bien les actes de gestion, contrairement à l'affirmation du duc d'Audiffret-Pasquier, à travers les pièces produites par les comptables. Qu'il suffise de citer à cet égard les observations d'une importance considérable contenues soit dans

les référés aux ministres, soit dans le rapport public et qui ont trait à la passation ou à l'exécution des marchés de la Marine, de la Guerre, des Travaux publics, des Beaux-Arts, des Affaires étrangères, dont le Parlement n'a pas perdu le souvenir; non seulement les irrégularités relatives à l'exécution des marchés tels qu'ils avaient été passés, mais les clauses mêmes de ces marchés, imprudentes et contraires à une économie bien entendue, ont été discutées par la Cour qui a pu fournir au Parlement des renseignements d'une incontestable importance.

Il n'en reste pas moins qu'en vertu de la loi même de son institution et de son fonctionnement, la compétence de la Cour porte beaucoup plus sur la régularité des actes de gestion que sur leur importance économique, sur l'observation des règles administratives et comptables que sur l'utilité et l'opportunité des dépenses.

Ce n'est pas diminuer l'importance de ces observations que d'en définir le caractère. Nous tenons au contraire à marquer le prix qu'y attache le Parlement. Et il est certain que l'ordre des finances dépend essentiellement de la cessation d'abus tels que ceux qui sont tous les ans relatés dans le rapport public de la Cour : interversions d'exercices, imputations irrégulières, virements irréguliers de chapitre à chapitre, accroissement irrégulier des crédits du personnel des Administrations centrales, dépassements de crédits, confusion de crédits du personnel et du matériel, emploi abusif de payements par traites des Affaires étrangères, dépenses mises irrégulièrement d'office à la charge des budgets locaux des colonies, emprunts déguisés, allocations irrégu-

lières de suppléments de traitements, promotions irrégulières à une classe supérieure, secours pour indigence non justifiés, fraudes commises dans des allocations de primes, marchés passés postérieurement à l'exécution des travaux, paiements de fournitures par dérogation au marché initial, remises de pénalités accordées à des fournisseurs dans des conditions irrégulières, etc.

Mais ce n'est qu'exceptionnellement qu'il est possible de chiffrer les conséquences de ces abus. Et si le Parlement peut puiser dans les observations de la Cour des renseignements d'une importance considérable, quand il s'agit de déterminer les principes qui doivent régir l'administration et la comptabilité de nos finances, il n'y trouve pas, et il n'y saurait trouver en aucun cas, parce qu'il s'agit là de faits qui dépassent la compétence de la juridiction des comptes, il n'y trouve pas, disons-nous, d'indications sur l'utilité et l'opportunité des dépenses effectuées, indications qui seules pourraient lui permettre d'apprécier le bien-fondé des demandes de crédit qui lui sont présentées lors de l'établissement des budgets des exercices suivants. Or, beaucoup plus que les irrégularités de forme, les travaux mal conçus ou mal exécutés, les crédits mal employés ou non utilisés au moment opportun, les dépenses engagées dans un but d'utilité hors de proportion avec leur importance ou les nécessités, se chiffrent chaque année par des millions.

Malheureusement, de ces actes d'administration déplorables, le Parlement n'est pas informé, et la Cour des comptes n'a pas à connaître. Or c'est dans ce domaine que les Chambres trouveraient les ren-

seignements les plus utiles au point de vue de l'emploi qui est fait des crédits mis à la disposition des divers Départements ministériels, renseignements qu'elles mettraient très fructueusement à profit pour apprécier le bien-fondé des demandes de crédits qui leur sont présentées lors de l'établissement des budgets des exercices suivants.

3. — LE CONTROLE LÉGISLATIF. — INSUFFISANCE DE SES MOYENS D'INFORMATION.

Le Parlement manque donc complètement de moyens d'information pour apprécier le bien-fondé des dépenses effectuées sur les crédits qu'il a votés. Examen des diverses solutions proposées.

Nous sommes donc obligés de constater que malgré l'harmonie apparente de sa structure, l'organisation de notre contrôle financier dans son ensemble est incomplète. Très fortement constituée pour tout ce qui touche *le contrôle de la forme*, elle est manifestement insuffisante en ce qui concerne le *contrôle des faits*. En particulier le Parlement est dans l'impossibilité de savoir si les sommes de plus en plus considérables qui lui sont demandées chaque année sont utilement dépensées, si des économies ne sont pas réalisables dans certains services pour être réparties sur d'autres lignes de dépenses insuffisamment dotées, si les Administrations publiques apportent tous leurs soins à ne dépenser qu'au mieux des intérêts de l'État, si partout règne cette idée qui doit inspirer les actes des administrateurs :

obtenir le maximum de rendement avec le minimum de dépenses.

Sans aucun doute les membres des deux Chambres qui sont désignés chaque année comme rapporteurs spéciaux des budgets des divers Départements ministériels font de leur mieux et déploient pour remplir leur tâche une activité et un zèle auxquels aussi bien dans le Parlement qu'à l'extérieur on rend pleinement hommage. Mais à supposer qu'ils eussent tous la compétence technique indispensable pour apprécier la gestion financière du Ministère dont ils ont à rapporter le budget, le temps parfois assez limité qui leur est imparti, l'impossibilité matérielle où ils sont de se livrer sur place à des études personnelles prolongées qui seules leur permettraient de porter sur les dépenses publiques un avis parfaitement motivé, ne donnent pas au Parlement, comme cela devrait être, la certitude que les demandes de crédits qui lui sont présentées sont pleinement justifiées.

A cet égard, tout le monde paraît aujourd'hui d'accord ; mais où l'on cesse de s'entendre, c'est lorsque l'on envisage le remède à apporter à une situation qui, de l'avis de tous, exige une prompte solution.

D'aucuns estiment que c'est dans le renforcement du contrôle de l'engagement des dépenses qu'on trouverait le remède. Nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons dit plus haut à cet égard. Nous ne méconnaissons pas l'intérêt que peut présenter cette forme de contrôle, et toutes les mesures de nature à le renforcer ne sauraient être négligées. Mais pour les raisons que nous avons déjà exposées, ce

n'est pas de ce côté que notre effort doit se porter.

D'autres voudraient voir élargir les pouvoirs des Chambres et les faire participer, dans une certaine mesure, par un contrôle permanent et incessant, à l'exécution du budget au cours même de l'exercice. Mais sous quelle forme cette intervention pourrait-elle utilement se produire ? C'est ce que nous n'apercevons pas nettement. Admettre les membres des Commissions législatives à pénétrer au sein même des opérations administratives, venir y exercer soit un droit de *veto a priori*, soit un droit de critique au moment même où l'acte administratif s'accomplit et où la dépense s'effectue, ne serait-ce pas entraver la marche des services publics, supprimer la responsabilité ministérielle et amener, en même temps que le désordre le plus regrettable, la confusion de pouvoirs la plus complète?

A supposer même qu'on puisse entrer dans cette voie, et en admettant que les membres de nos Assemblées législatives délégués à cette mission possèdent les connaissances techniques nécessaires, on ne pourrait sérieusement leur demander d'examiner attentivement toutes les décisions ministérielles, tous les contrats et marchés susceptibles d'intéresser soit immédiatement, soit à lointaine échéance, le budget de l'État, car ils n'auraient jamais le temps de compulser les innombrables dossiers qui seraient journellement soumis à leur examen.

Au surplus ce ne serait encore et toujours que du contrôle sur pièces. Or, tout le monde sait que l'opération la plus critiquable, l'acte administratif le plus défectueux, peut se cacher sous des pièces régulières, établies en observant scrupuleusement toutes

les règles de la comptabilité publique, et ce n'est pas du formalisme extérieur que nous nous préoccupons, mais de l'opération en elle-même, de son utilité, de son opportunité, de l'évaluation exacte de la dépense qu'elle doit entraîner. De ces considérations, ce n'est ni un fonctionnaire assis dans son bureau, ni une commission parlementaire compulsant des dossiers qui pourra en juger. Ce n'est qu'en faisant appel à la compétence de personnalités rompues à la connaissance des affaires par une longue pratique administrative et technique qu'on établira un contrôle rigoureux et réellement efficace des dépenses publiques. Mais là encore on doit se garer d'un autre danger et éviter un autre écueil : celui qui en donnant pleins pouvoirs à ces agents annihilerait l'administration active, entraverait le fonctionnement régulier et normal des services, déplacerait les responsabilités.

Dans les services publics, les actes administratifs s'accomplissent par les soins de fonctionnaires responsables, en vertu de règlements généraux ou d'ordres particuliers du Ministre, suivant des procédés rigoureusement déterminés, et le compte en est rendu avec une très grande rigueur. Doubler chacun d'eux d'un contrôleur aurait comme conséquence de compliquer et de retarder les affaires, alors que la célérité s'impose plus que jamais dans les opérations administratives. Même s'il n'avait pas le droit d'arrêter ou de suspendre une opération, comme il aurait le droit de tout voir et de tout savoir, les services seraient tenus de lui communiquer leurs dossiers et de prendre son attache dans toutes les affaires, si urgentes fussent-elles, et l'accomplissement de cette

formalité n'irait pas sans entraîner des retards et causer des embarras dont les services d'action souffriraient nécessairement. Pour une affaire qu'une observation du contrôle peut conduire à une solution meilleure, dix se trouveraient retardées par son fait, sans profit, sinon sans dommage.

4. — LE CONTROLE TECHNIQUE A POSTERIORI

La seule solution efficace, qui n'entrave pas l'initiative des administrateurs, et qui ne soit pas en contradiction avec le principe de la séparation des pouvoirs, consiste dans l'organisation d'un contrôle technique a posteriori, fortement constitué, qui suive l'exécution du budget dans la forme même où il a été voté et qui apprécie non seulement la régularité, mais l'utilité et l'opportunité des dépenses, en effectuant, après les analyses nécessaires, la synthèse de ses observations.

La solution n'est donc pas dans un contrôle suspensif, mais dans un contrôle à posteriori n'entravant pas l'initiative et ne se substituant pas à la responsabilité des administrateurs, dans un contrôle venant apprécier leurs actes après leur accomplissement, mettant en cause, le cas échéant, la responsabilité des administrateurs défaillants, et permettant surtout de déduire des opérations accomplies les conclusions qu'il convient d'en tirer au point de vue de la bonne gestion des finances de l'État.

Le Parlement trouverait dans l'organisation d'un contrôle ainsi constitué un auxiliaire des plus précieux non seulement pour l'examen des lois de rè-

glement des exercices écoulés, mais aussi pour la discussion du budget de l'exercice à venir. Il serait ainsi éclairé sur la portée des crédits demandés quant à la nature des dépenses à effectuer, quant à leur utilité et à leur opportunité; il serait avisé des économies réalisables, du meilleur emploi à faire des sommes mises à la disposition des divers services, de l'insuffisance des crédits dans certains cas. En un mot, à côté du *contrôle de régularité* dont jusqu'à présent on semble s'être à peu près exclusivement préoccupé, on aurait organisé un *contrôle d'utilité* dont les résultats seraient, à notre avis, beaucoup plus fructueux.

A qui confier une mission aussi complexe, puisqu'elle exige à la fois la connaissance technique des multiples questions que nos Administrations publiques ont à résoudre, et la connaissance des règles qui président à la consommation des crédits; en d'autres termes, qui charger de suivre l'exécution du budget, car c'est de cela en définitive dont il s'agit pour combler la lacune que nous avons signalée dès le début de cet exposé dans le fonctionnement actuel de notre contrôle financier?

Or, à cet égard, il existe d'ores et déjà des dispositions légales dont il n'y a qu'à assurer l'application en s'efforçant d'en tirer nettement parti. Les articles 150 et 151 de la loi de finances du 13 juillet 1911 ont en effet donné mission de suivre l'exécution du budget aux corps de contrôle dans les Départements ministériels où ils existent, et dans les Ministères où un corps de cette nature n'est pas constitué, à des fonctionnaires à désigner par un règlement d'administration publique. Les rapports relatifs au bud-

get du dernier exercice écoulé, à établir par les corps de contrôle, sont adressés au ministre des Finances, et il avait été convenu, lors de la discussion du budget de 1911 à la Chambre, que dans le but d'éclairer le Parlement sur le bon emploi des crédits, ces rapports seraient communiqués sur leur demande aux Commissions financières du Sénat et de la Chambre des députés.

Les investigations opérées sur place par les fonctionnaires des corps de contrôle, ainsi que les observations et propositions formulées dans leur rapport d'ensemble, peuvent être pour le contrôle parlementaire d'un précieux secours. Dégagés de toute attache avec les corps hiérarchisés des Administrations actives, ne relevant que de leur Ministre, opérant en toute indépendance et avec une parfaite connaissance des questions, aussi bien dans les divers services des Administrations centrales que sur tous les points du territoire, suivant la consommation des crédits votés par les Chambres au point de vue de la meilleure utilisation qu'il convient d'en faire et avec la préoccupation dominante de la recherche des économies possibles, les corps de contrôle peuvent devenir pour les Assemblées législatives, comme ils le sont déjà pour les Ministres, les auxiliaires les plus utiles.

On ne saurait d'ailleurs avoir de crainte au sujet des conflits possibles. Les Ministres ne prennent d'eux-mêmes et sur leur propre initiative, que très rarement des décisions susceptibles de mettre en cause leur responsabilité à l'égard du Parlement. La plus grande partie, la presque totalité des ordres donnés, des instructions adressées aux services d'exécution, de nature à engager des dépenses, éma-

nent soit des directeurs des Administrations centrales, soit des autorités locales. Un Ministre a le plus grand intérêt à être très exactement renseigné sur les conséquences financières des décisions prises par ses subordonnés; or, il a dans les corps de contrôle qui existent dans plusieurs Départements ministériels ou à défaut dans des fonctionnaires qu'il peut charger de cette mission, des auxiliaires qui, agissant exclusivement en son nom, peuvent lui fournir les indications les plus précises sur le fonctionnement administratif de tous les services de son Département. Les résultats des investigations de ces fonctionnaires sont la base la plus solide sur laquelle il peut asseoir les évaluations de dépenses et les demandes de crédits à présenter au Parlement. La communication aux Chambres des rapports annuels des corps de contrôle sur l'exécution du budget du dernier exercice écoulé donnerait au pouvoir législatif les indications qui lui permettraient de se rendre compte du bien-fondé des demandes de crédits qui lui sont présentées, comme des économies susceptibles d'être réalisées. Nous considérons en effet que le contrôle législatif doit s'exercer aussi efficacement, plus peut-être, par l'action préventive que les Chambres peuvent avoir lors de l'examen du budget que dans l'acte final qui clôture l'exercice. Les budgets successifs s'enchaînent les uns aux autres par un lien ininterrompu ; les dépenses faites au cours d'un exercice sont le moyen le plus sûr de prévoir avec précision celles qu'il conviendra de faire au cours des exercices suivants, et c'est à l'occasion du vote du budget, autant que lors de la loi de règlement, que les rapports annuels des corps de

contrôle peuvent dans ce but être utilement mis à profit par les Commissions financières des deux Chambres.

Il importe toutefois que les opérations des contrôleurs soient conduites et dirigées en vue de mettre le Parlement à même d'être renseigné sur la consommation des crédits des différents chapitres du budget du Département ministériel correspondant. Saisissant les actes administratifs sur les différents points du territoire où ils s'exécutent, appréciant *de visu* l'utilité des dépenses effectuées, remontant des constatations ainsi faites jusqu'aux ordres initiaux qui les ont provoqués, et qui pour la plupart ont leur origine dans les services des Administrations centrales des Ministères, les fonctionnaires du contrôle administratif et technique sont plus que tous autres en état de suivre la consommation des crédits des différents chapitres du budget. En orientant nettement leurs investigations dans ce sens, ils seront, plus qu'ils ne l'ont été encore jusqu'ici, les auxiliaires financiers les plus utiles pour les Ministres dont ils dépendent, en même temps que leurs rapports seront pour le Parlement les documents les plus intéressants à consulter au moment de la discussion du budget et du vote de la loi de règlement.

M. Caillaux a déposé, au commencement de la session ordinaire de 1914, un projet de loi dont la première partie s'inspire — au moins dans l'exposé des motifs, car le texte n'est pas toujours aussi explicite et aussi complet — des idées que nous venons de développer, pour l'organisation du contrôle technique a posteriori dans les divers départements mi-

nistériels. Une seconde partie du projet tend à poser les principes d'un contrôle des administrateurs qui serait exercé par une section spéciale de la Cour des Comptes; les rapports des divers corps de contrôle signalant des irrégularités graves seraient communiquées à cette section qui en délibérerait et qui en prescrirait, si elle le jugeait utile, la communication immédiate aux Chambres, pour permettre à ces dernières d'engager sans retard la responsabilité des ministres en fonctions. D'autre part, les rapports d'ensemble annuels du corps de contrôle relatif à l'exécution du budget du dernier exercice écoulé seraient également communiqués à la Cour qui les utiliserait pour la rédaction de son Rapport public.

C'est donc par la voie du Rapport public, dont la documentation serait ainsi considérablement augmentée, que les Chambres auraient désormais communication des observations formulées par les contrôleurs techniques des divers départements ministériels. Le mode de procéder n'encourrait pas l'objection qui a été souvent adressée à la publication intégrale des rapports du corps de contrôle, à savoir la divulgation de faits et de noms qu'il n'est pas toujours nécessaire de livrer en pâture aux discussions et aux commentaires d'un public parfois ignorant, sans qu'il en résulte aucun résultat efficace pour le bon ordre des finances. Mais il ne faudrait pas que la procédure proposée ait pour conséquence l'enterrement des observations particulièrement intéressantes pour l'objet que nous nous proposons, c'est-à-dire celles qui sont relatives à la gestion économique, dans des conditions rationnelles d'utilité et d'opportunité, des deniers publics. Et cela sup-

pose que les membres de la Cour des Comptes, chargés de décider quelles sont les observations qui devront prendre place dans le Rapport public, aient la compétence technique nécessaire pour apprécier le bien-fondé et l'importance des critiques et des propositions formulées par les corps de contrôle, qui ne sont pas toujours accessibles, par leur nature même, à des hommes, si intelligents soient-ils, qui n'ont qu'une culture générale, d'ordre juridique ou financier. Le projet déposé par M. Caillaux en suppose un autre dont les dispositions ne sont pas encore connues à l'heure où ces lignes sont écrites: Nous ne pouvons donc que continuer l'examen de la question telle qu'elle se pose dans les conditions actuelles du fonctionnement des institutions existantes.

CHAPITRE II

LA COMMUNICATION DES RAPPORTS DES CORPS DE CONTROLE AUX COMMISSIONS FINANCIÈRES DES CHAMBRES

Le ministre des Finances refuse la communication. — Comment l'administration entend utiliser les rapports du contrôle. — Réfutation des objections soulevées contre la communication.

La communication aux Commissions financières des Chambres des rapports des corps de contrôle étant la base primordiale de l'organisation que nous venons d'exposer, dont le principe repose d'ailleurs sur l'article 151 de la loi de finances du 13 juillet 1911, la Commission des Finances du Sénat a réclamé en 1912, pour la première fois, au ministre des Finances, la communication des rapports rédigés pour le dernier exercice budgétaire, afin d'y puiser les renseignements dont elle comptait profiter lors de l'examen du projet du budget de 1913.

Son rapporteur général lui avait d'abord présenté cette demande en insistant particulièrement sur ce point, que si la loi de 1911 ne faisait pas explicitement au Gouvernement une obligation de communiquer les rapports du contrôle, il était sans exemple que la communication d'aucun document ait été refusée aux Commissions financières des Chambres ; que dans plusieurs circonstances, lorsqu'il s'agissait de pourvoir à des dépenses qu'il était au moment même impossible de justifier pratiquement, les documents les plus secrets avaient été communiqués, avec les garanties nécessaires, aux présidents et rapporteurs généraux des Commissions financières ; et qu'il serait difficile de comprendre pour quels motifs de semblables communications seraient refusées lorsqu'il s'agit de l'exécution du budget alors qu'elles sont effectuées quand les autorisations de dépenses sont seules en jeu.

LE REFUS DE COMMUNICATION

A la suite du refus verbal du ministre des Finances, nous avions cru nécessaire d'insister afin d'obtenir une réponse qui précisât par écrit les motifs du refus. Voici le texte de notre lettre :

Paris, le 14 octobre 1912.

Monsieur le Ministre,

J'ai eu l'honneur de vous adresser à la date du 21 juin une note demandant communication du rapport d'ensemble du contrôle de l'armée. A la date du 5 août, je

vous ai renouvelé cette demande en y joignant celle du rapport d'ensemble du contrôle de la marine.

Les heures s'écoulent et je n'ai pas encore reçu votre réponse. Vous m'avez, il est vrai, au cours d'une conversation récente, fait pressentir que vous ne pourriez me faire cette communication en vertu de l'article 151 de la loi de finances du 13 juillet 1911, ce texte étant exclusif de toute obligation de publicité.

Je me permets de vous faire observer qu'antérieurement au vote de cette disposition légale, il n'y a pas eu d'exemple qu'un Département ministériel refuse de communiquer aux Commissions compétentes du Parlement des documents dont la lecture peut faciliter leur contrôle.

Il serait bien étrange que les prescriptions de l'article 151 qui a pour but de fortifier l'autorité des contrôleurs et l'action du ministre des Finances sur la gestion des Ministres pût avoir pour résultat de rendre ces communications au Parlement ou plus difficiles ou plus lentes.

Je sais que les deux rapports dont j'ai demandé communication dès le mois de juin sont complètement rédigés. J'insiste donc auprès de vous afin que la communication dont j'ai besoin ne soit plus retardée.

Agréez, etc.

Signé : Pierre Baudin.

Nous reproduisons ci-après la réponse que nous a adressée le ministre des Finances :

Paris, le 22 octobre 1912.

Monsieur le Rapporteur général,

Vous avez bien voulu me demander la communication des rapports qui, en exécution de l'article 151 de la loi du 13 juillet 1911, m'ont été transmis par le contrôle de l'Administration de l'armée et le contrôle de l'Administration de la marine sur les opérations de

1911, et, à la suite des objections que je vous ai verbalement présentées, vous m'avez fait l'honneur d'insister à nouveau, par lettre du 14 courant, en faisant remarquer que si, en l'espèce, le texte de la loi ne rend pas cette communication obligatoire, il est sans exemple qu'un Département ministériel ait refusé de porter à la connaissance des Commissions compétentes du Parlement les documents dont la lecture peut faciliter leur contrôle.

Je suis heureux de constater, Monsieur le Rapporteur général, que vous êtes d'accord avec moi sur le sens et la portée de l'article 151 de la loi du 13 juillet 1911.

La modification ou le retrait des amendements qui prescrivaient la communication aux Chambres des rapports annuels des corps de contrôle, l'adoption d'une disposition d'après laquelle ces rapports doivent être soumis à l'examen du ministre des Finances marquent nettement que, si le Parlement a manifesté sa ferme volonté d'assurer aux constatations des agents vérificateurs toute la suite qu'elles comportent, c'est par une procédure exclusivement administrative qu'il a entendu poursuivre ce résultat. La réglementation pratique de cette procédure a d'ailleurs fait l'objet d'un décret qui a été pris le 6 octobre courant sur mon initiative et qui répond, je crois, aux intentions du législateur. Les motifs qui ont fait écarter, au moment du vote de la loi, toute obligation de communiquer les rapports des corps de contrôle et que vous trouverez indiqués dans une note remise, à cette époque, à la Commission des finances du Sénat, me paraissent conserver toute leur force. Sans doute, comme vous le rappelez justement, les Ministres ne se sont jamais refusés à fournir aux Commissions parlementaires tous renseignements, chiffres et statistiques susceptibles de faciliter leur tâche ; mais ils l'ont fait sous leur *propre signature*, et les appréciations qu'ils ont pu y joindre traduisaient leurs opinions ou conclusions personnelles, jamais celle d'un fonctionnaire ou d'un corps de fonctionnaires de leur Département, encore moins d'un autre Département ministériel. Si l'on venait à se dépar-

tir de cette ligne de conduite, on consacrerait un déplacement de responsabilité qui ne serait acceptable, ni pour le Parlement qui doit connaître les vues du Ministre lui-même, ni pour le Ministre auquel le corps de contrôle est adjoint uniquement pour l'éclairer, ni pour les agents du contrôle dont l'indépendance risquerait d'être amoindrie, le jour où leurs critiques auraient un autre juge que leur chef hiérarchique et seraient exposées à recevoir une publicité contraire au fonctionnement et à la raison du contrôle.

J'ajouterai, pour me borner à un exemple pris dans mes services, que ces considérations n'ont jamais été perdues de vue en ce qui concerne l'inspection générale des finances. Ses rapports ont toujours été tenus pour des documents d'ordre intérieur et confidentiel que, contrairement à ce que vous semblez croire, mes prédécesseurs ont, en plusieurs circonstances, dû refuser de mettre à la disposition de Commissions ou de membres du Parlement, sauf lorsqu'il s'agissait d'une Commission d'enquête ; et encore dans ce dernier cas, très exceptionnel, recommandation était faite du caractère strictement confidentiel de la communication.

J'ajoute que les travaux des corps de contrôle, facteur essentiel de la surveillance exercée sur la gestion des crédits, ne suggèrent pas seulement aux Ministres d'utiles vues de réformes ; ils les renseignent sur l'état des services et leur permettent d'informer à leur tour les Chambres d'une manière exacte et complète. Ce rôle sera rendu plus efficace, cette tâche plus rapide par la centralisation des rapports annuels entre les mains du ministre des Finances qui a plus spécialement la charge de veiller au bon fonctionnement des contrôles et qui est plus directement en contact avec les commissions financières. C'est par là que l'article 151 de la loi du 13 juillet 1911 contribue à fortifier le contrôle parlementaire dont, croyez-le bien, j'apprécie trop la nécessité pour ne pas lui apporter mon entière collaboration.

Agréez, etc.

Le Ministre des Finances,

Signé : KLOTZ.

Le refus opposé par le ministre des Finances de communiquer aux Commissions financières du Parlement les rapports établis par les corps de contrôle en vertu des dispositions de l'article 151 de la loi de finances du 13 juillet 1911 soulève une question de principe et une question de fait.

En ce qui concerne la question de principe, le droit pour les Commissions parlementaires de demander au Gouvernement communication de tous les documents de nature à les éclairer n'a jamais été contesté. La seule question qui ait parfois été agitée est la forme dans laquelle cette communication devait être faite, principalement lorsqu'il s'agit de documents dont la divulgation pourrait présenter des inconvénients ou des dangers. Mais le principe n'a jamais été discuté, et a toujours été nettement affirmé chaque fois que la question s'est posée. C'est ainsi que, pour ne citer qu'un seul exemple, choisi parmi les plus récents, M. Berteaux, président de la Commission du budget de la Chambre, faisait à la séance du 24 février 1911, à propos de la communication de documents qui n'avaient même pas le caractère budgétaire (rapports au sujet d'une question relative aux congrégations dissoutes), la déclaration suivante (*J. O.* page 958) : « Il a toujours été de règle que le Gouvernement devait communiquer à la Commission du budget tous les documents en sa possession ; et personnellement je tiendrai la main, tant que j'aurai l'honneur de présider cette Commission, à ce que ces communications lui soient faites. »

En particulier la communication des rapports des fonctionnaires du contrôle n'a jamais donné lieu à la

moindre difficulté chaque fois que des rapporteurs du budget en ont fait la demande. Jadis, M. Pelletan, plus récemment MM. Waddington et Messimy, rapporteurs du budget de la Guerre, ont trouvé dans les rapports des contrôleurs de l'administration de l'armée, une source importante de renseignements, dont ils ont fait état dans leurs propres rapports, et jamais le droit qu'ils pouvaient avoir d'en prendre connaissance ne leur a été contesté. (Voir notamment le rapport de M. Waddington sur le budget de la Guerre de 1906, pages 124, 139 et 150, où il cite les observations des rapports du contrôle qui lui ont été communiqués.)

L'UTILISATION DES RAPPORTS DU CONTRÔLE

En ce qui concerne la question de fait, lorsqu'à été discutée à la Chambre la loi de finances de l'exercice 1911, M. Reinach, auteur de l'amendement qui est devenu l'article 151, s'est très nettement prononcé dans les termes suivants au sujet de la destination que devaient avoir les rapports des corps de contrôle (deuxième séance du 11 avril 1911, *J. O.*, page 1975).

« Il nous a paru, et sans doute, il vous paraîtra également, que le contrôle à compétence étendue que nous vous proposons d'instituer doit être mis à contribution pour nous éclairer, nous édifier nous-mêmes sur le bon emploi des crédits que nous votons. Il ne faut pas que les rapports de ce contrôle restent, comme on dit, dans les tiroirs; il faut qu'ils aillent à leur véritable adresse. Nous vous demandons donc de dire expressément dans la loi que ces rap-

ports, ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées, seront communiqués par chacun des Départements ministériels au ministre des Finances.

« Quand vos commissions financières ou quand celles du Sénat réclameront d'en prendre connaissance, ils leur seront communiqués par le ministre des Finances.

« Le ministre des Finances, je tiens à le dire très nettement, leur en devra communication, comme il leur doit déjà communication de toutes les pièces qui intéressent soit l'établissement, soit l'exécution du budget » (*Très bien ! Très bien !*).

Et le Gouvernement s'associait à cette manière de voir puisque M. Caillaux, ministre des Finances, faisait quelques instants après la déclaration suivante :

« En pareille matière, les discours les plus brefs sont les meilleurs — le Gouvernement accepte *de tous points* les articles présentés par l'honorable M. Joseph Reinach. »

Lorsque, quelques semaines plus tard, la loi de finances revenait du Sénat une seconde fois en discussion devant la Chambre, la déclaration faite par M. Caillaux était confirmée à son tour par M. Klotz, ministre des Finances dans le nouveau Cabinet.

M. Emmanuel Brousse ayant émis l'avis que le contrôle parlementaire devrait être organisé d'une manière plus complète, M. Klotz lui répondait comme il suit (2e séance du 10 juillet 1911, page 2715) :

« Messieurs, M. Brousse a constaté que dans la loi de finances actuelle — et ce n'est pas un des moindres mérites de cette loi — le contrôle administratif est

solidement organisé, de telle façon que, comme le disait le Gouvernement dans la déclaration ministérielle, pas un centime mis par le contribuable à la disposition du Trésor ne soit détourné de son affectation et ne soit employé au mieux des intérêts du pays.

« M. Brousse demande aussi qu'on permette au contrôle parlementaire de s'exercer utilement. Je suis tout à fait partisan du contrôle parlementaire. Je rechercherai avec les commissions compétentes les moyens de faciliter leur tâche. J'ai toujours eu cette conception que le Parlement avait deux devoirs en matière budgétaire : le premier, c'est de consentir l'impôt, le second, c'est d'en contrôler l'emploi. Dans ces conditions, et pour faciliter le contrôle de l'emploi de ces crédits, je ferai tout ce qui sera possible pour que le Parlement, dans les délais les plus rapides, *soit mis en mesure de se rendre compte si le contrôle administratif s'est exercé comme il convient*. Je prie M. Brousse de prendre acte de ma déclaration et je tiendrai l'engagement que je prends. »

Pour mettre le Parlement « en mesure de se rendre compte si le contrôle administratif s'est exercé comme il convient », quel autre moyen peut-on trouver que de lui communiquer les rapports émanant de ce contrôle administratif, et dont il avait été convenu quelques semaines auparavant que communication lui serait faite ?

Par un décret en date du 6 octobre 1912 inséré au *Journal officiel* du 10, une commission chargée de suivre les rapports présentés annuellement par les corps de contrôle a été instituée au ministère des Finances.

Nul ne peut mettre en doute les bonnes intentions

qui ont présidé à l'élaboration de cette mesure. Mais il nous est permis d'en contester l'utilité. Une longue expérience nous a averti de l'inefficacité de trop nombreuses Commissions dont les travaux portent sur des administrations multiples.

Peut-être en sera-t-il de celle-là comme d'une précédente, constituée par décret du 13 novembre 1911. (*J. O.* du 22 novembre, page 9278) en vue de rechercher les mesures à prendre pour assurer l'application de l'article 150 de la loi de finances du 13 juillet 1911, relatif au contrôle du budget dans les divers Départements ministériels. Cette commission s'est réunie pour la première fois au mois de juin 1913.

Nous verrons celle du décret du 6 octobre 1912, comme tant d'autres, perdre son effort en délibérations. Elle doit rencontrer du reste des difficultés exceptionnelles que nous ne pouvons dissimuler aux regards du Parlement.

Composée des chefs de service des contrôles des différents Ministères, de représentants du Conseil d'État et de la Cour des comptes, elle procédera à un examen des rapports annuels des corps de contrôle pour trouver, dit le rapport qui précède le décret, « dans une collaboration commune l'occasion de comparer leurs méthodes, et ces rapprochements ne sauraient manquer d'être profitables à l'exercice de leurs missions respectives ». Outre qu'on peut rester sceptique sur le résultat d'une comparaison des méthodes de contrôle dans des administrations aussi disparates que le sont nos divers Départements ministériels, ayant à assurer le fonctionnement de services absolument différents, est-ce là ce que la loi du 13 juillet 1911 a voulu ? Devrons-nous rappe-

ler encore une fois qu'en vue de renforcer le contrôle administratif et de faire de lui pour le contrôle parlementaire un auxiliaire précieux, cette loi a assigné aux corps de contrôle la mission de suivre l'exécution du budget, de signaler les errements critiquables que l'on pourra relever, d'indiquer les économies possibles, de proposer les améliorations désirables, etc.

A quoi peut-il servir de confier à une Commission le soin d'examiner à nouveau les rapports des corps de contrôle, et de les soumettre à l'appréciation de fonctionnaires de haute valeur sans doute, mais dont aucun n'a participé aux investigations et aux constatations faites sur place, pas plus qu'aux études qui ont pour base ces constatations ?

Quel avis pourra donner sur des économies possibles à réaliser sur le budget des Colonies, par exemple, proposées par le corps de l'inspection des colonies, le directeur du contrôle au ministère de la Guerre ou un conseiller d'État ? Quelle opinion pourra avoir sur une réforme présentée par le contrôle de la Marine le directeur du contrôle au ministère de l'Intérieur ? Il ne peut y avoir que très rarement une corrélation entre l'économie ou la réforme ainsi proposée et une économie ou une réforme analogue que l'on pourrait réaliser dans un autre Département ministériel. Étant donnée la technicité très spéciale des affaires qui se traitent dans nos administrations publiques, celles-là même qui en apparence ont une certaine similitude se présentent le plus souvent d'une manière complètement différente d'un Ministère à un autre, en raison de situations de fait qui ne les rendent pas comparables.

Lorsque le rapport qui précède le décret déclare « qu'en raison de leur étendue et de la multiplicité des observations qu'ils contiennent, les rapports des corps de contrôle ne peuvent être examinés utilement que par une commission réunissant des compétences diverses », il commet donc une erreur de principe, les questions concernant chaque Département ministériel se présentant sous un aspect particulier qui réclame non des compétences diverses, mais au contraire des spécialistes.

Au surplus ces rapports ne peuvent être utilement soumis à une Commission irresponsable et n'ayant aucun pouvoir d'exécution. C'est aux Ministres seuls qu'il appartient de décider la suite à donner aux diverses questions soulevées dans les rapports du contrôle, et au ministre des Finances à en connaître les résultats au point de vue financier.

On peut se demander si le résultat le plus certain du décret du 6 octobre 1912 ne serait pas de rendre inopérante la loi du 13 juillet 1911, d'endormir la vigilance du Parlement, et finalement de l'empêcher de se rendre compte de l'emploi qui a été fait des crédits qu'il a votés; et cela contrairement à l'engagement formel qu'avaient pris au moment de la discussion de la loi deux ministres des Finances, MM. Caillaux et Klotz.

On ne peut se dissimuler d'ailleurs que la solution préconisée par M. Caillaux de soumettre les rapports des corps de contrôle à une section spéciale de la cour des comptes au lieu de les remettre à la commission dont nous venons de critiquer l'institution, soulève des difficultés exactement du même ordre,

s clairement la solution.

RÉFUTATION DES OBJECTIONS

Les arguments qu'invoquait le ministre des Finances dans sa lettre du 22 octobre 1912, pour justifier son refus de communiquer les rapports du contrôle aux Commissions financières du Parlement sont au nombre de trois :

1° Modification ou retrait des amendements déposés lors de la discussion du budget de 1911 qui prescrivaient la communication aux Chambres des rapports annuels des corps de contrôle ;

2° Déplacement des responsabilités, inacceptable et pour le Parlement qui doit connaître les vues du Ministre lui-même, et pour le Ministre auquel le corps du contrôle est adjoint uniquement pour l'éclairer ;

3° Indépendance des fonctionnaires du contrôle amoindrie, si leurs critiques avaient un autre juge que leur chef hiérarchique et étaient exposées à recevoir une publicité contraire au fonctionnement et à la raison du contrôle.

Examinons ces trois objections.

En ce qui concerne la modification ou le retrait des amendements déposés tant à la Chambre qu'au Sénat, les faits sont les suivants : Il est parfaitement exact que le texte primitif présenté par M. Reinach à la Chambre comportait explicitement la communication des rapports du contrôle aux Commissions financières des deux Assemblées. Si M. Reinach a consenti à apporter à sa rédaction première une modification ayant pour résultat de faire transmettre les rapports du contrôle des divers Départements

dépensiers, non plus directement aux Commissions parlementaires, mais au ministre des Finances, tout naturellement désigné pour être en cette matière l'intermédiaire entre le Parlement et les divers Départements ministériels, c'est sous la réserve expresse, très nettement spécifiée à la tribune de la Chambre par M. Reinach (voir citation plus haut), que les documents dont il s'agit seraient communiqués aux Commissions financières chaque fois que celles-ci en feraient la demande, et M. Caillaux, ministre des Finances à l'époque, non seulement n'a formulé aucune objection, mais s'est associé aux observations de M. Reinach, dans des termes qui ne peuvent laisser subsister aucun doute.

Au Sénat, nous avions nous-même repris le texte primitif de M. Reinach, mais nous n'avons pas retiré l'amendement que nous avions déposé dans ce sens, contrairement à l'affirmation de M. Klotz. Si cet amendement n'est pas venu en discussion, c'est que la séance où a eu lieu en fin de session la discussion des articles dont il s'agit s'est terminée très tard dans la nuit du 7 au 8 juillet 1911 (2 h. 40 du matin), et c'est pour ne pas retarder le vote du budget, et pour éviter un nouveau renvoi de la loi de finances à la Chambre, que la discussion de l'amendement n'a pas été demandée. Il y a là une circonstance particulière qui ne peut être interprétée comme un retrait de l'amendement.

La deuxième objection — déplacement des responsabilités — ne saurait davantage être retenue. Il ne s'agit nullement d'opposer aux Ministres l'avis de leurs subordonnés les contrôleurs. Ceux-ci ne

relèvent que de leur Ministre; c'est à lui seul qu'ils adressent leurs rapports et soumettent leurs propositions; c'est à lui seul qu'ils doivent rendre compte de la mission dont ils sont investis. Mais le Parlement a de son côté le droit, nous dirions volontiers le devoir, de demander aux Ministres communication des constatations et des observations qui leur ont été présentées par ces fonctionnaires, et cela en vertu d'un principe, supérieur à toutes les contingences, qui figure dans la Déclaration des Droits de l'Homme : « Tous les citoyens peuvent suivre par eux-mêmes ou par leurs représentants l'emploi qui est fait de la contribution publique. » Les rapports des contrôleurs ne visent que très rarement, tout à fait exceptionnellement peut-on dire, un acte administratif conçu et prescrit par le Ministre lui-même. Les décisions d'ordre administratif se divisent en fait en deux grandes catégories : celles qui émanent de l'Administration centrale, et celles qui sont prises dans les services extérieurs. Les secondes relèvent incontestablement et ont toujours relevé de la compétence des corps de contrôle. Quant aux premières, elles se subdivisent elles-mêmes en deux : celles qui émanent d'un directeur sous sa signature et celles qui, soumises au Ministre par un rapport d'un directeur, sont signées du Ministre lui-même.

La distinction à faire entre les unes et les autres, quant à l'autorité qui a signé, est de pure forme, car au regard du Ministre lui-même, elles engagent dans des conditions identiques la responsabilité du Directeur. Or, depuis la loi du 13 juillet 1911, la compétence des corps de contrôle s'exerce sur toutes les opérations administratives sans distinc-

tion, qu'elles soient effectuées dans les Administrations centrales ou dans les services extérieurs. Les corps de contrôle qui ne relèvent que du Ministre *en personne* ont, par suite, le droit et le devoir de lui signaler les ordres abusifs ou critiquables ayant leur origine dans les services du Ministère, même s'ils ont été revêtus de sa signature; dans ce cas, ils en appellent du Ministre mal informé au Ministre mieux informé, et si le chef du Département passe outre aux observations du contrôle, et maintient sa décision première, l'avis du contrôle doit être considéré comme inexistant, le Ministre prenant de la sorte sous sa responsabilité personnelle la décision qui a provoqué une observation du contrôle. C'est dans ce but que la loi du 13 juillet 1911 a prescrit la communication au ministre des Finances, non seulement des rapports des contrôleurs, mais aussi des suites données à leurs observations et propositions, c'est-à-dire des décisions prises par le Ministre après l'avis du contrôle.

Au reste, cette discussion est presque superflue. En effet, non seulement la Cour des comptes formule chaque année, dans un rapport imprimé et distribué au Parlement, les critiques que l'administration des Ministres lui a suggérées, sans que cette publication ait jamais soulevé la moindre objection, mais encore les observations du corps de contrôle d'un grand Département ministériel reçoivent déjà une publicité éclatante.

Un décret du 20 décembre 1907, rendu sur l'initiative de M. Clémenceau, Président du Conseil et ministre de l'Intérieur, a, en effet, prescrit que le rapport d'ensemble annuel résumant les observations

et les critiques du corps de l'inspection générale administrative du ministère de l'Intérieur serait publié au *Journal officiel* (*J. O.* du 29 décembre 1907, page 8758).

Cette mesure a été appréciée dans les termes suivants par M. Barthou, dans un article de *la Revue hebdomadaire :* « C'est là, voulue expressément par le décret du 20 décembre 1907, une innovation dont on ne saurait trop louer l'intention et souligner l'importance. Cette publicité permet aux constatations faites et aux suggestions formulées de franchir les limites étroites des bureaux, qui ne sont pas toujours intéressés ou empressés à les accueillir, et à saisir à la fois le Parlement et l'opinion publique, tenus au courant des résultats favorables, de l'insuffisance ou des dangers de la législation... En contrôlant ainsi, au grand jour, loyalement, sans sot et faux amour-propre, les lois dont l'exécution lui est confiée, et en intéressant les fonctionnaires eux-mêmes à l'amélioration des services qu'ils contrôlent, le ministre de l'Intérieur a pris une initiative qu'on ne saurait trop donner en exemple. Elle rompt avec les habitudes de routine et de mystère dont l'Administration française a plus souffert qu'elle n'en a profité. J'y ai insisté, non seulement pour louer ce qui a été si heureusement fait, mais pour inviter les autres Administrations à faire de même. Que d'abus disparaîtraient et combien de réformes seraient prochaines si un tel système de contrôle laborieux, impartial et public se généralisait ! » (*Revue hebdomadaire* du 29 avril 1911, pages 616 et 617.)

Or, dans la question que nous discutons, il ne s'agit même pas d'une insertion des rapports du

contrôle au *Journal officiel*, mais simplement de leur communication aux Commissions des finances, et M. Klotz, dans la lettre qu'il nous a adressée, voyait à cette mesure si rationnelle et si justifiée des inconvénients que l'on peut, sans exagération, qualifier de chimériques.

Reste la troisième objection : risque de voir les contrôleurs rendus moins indépendants et plus timorés par le fait de la communication de leurs rapports au Parlement.

On est en droit de se demander comment un ministre des Finances a pu supposer que l'indépendance de ces fonctionnaires risquerait d'être amoindrie le jour où leurs critiques auraient un autre juge que leur chef hiérarchique, le Ministre. Cette opinion ne peut résulter, à notre sens, que d'une conception absolument erronée du rôle du contrôle administratif. Si l'on veut cantonner les agents du contrôle dans le seul examen des actes individuels des administrateurs et des comptables opérant sur toute l'étendue du territoire, si on ne leur demande de ne mettre en jeu que des responsabilités subalternes et fractionnées, si on ne leur assure qu'une mission de vérificateurs comptables, la tâche qui leur serait ainsi dévolue pourrait en effet, nous le reconnaissons volontiers, les conduire à une certaine timidité d'appréciation dans les critiques qu'ils auraient à formuler. Ces critiques ne viseraient dans ce cas que des défaillances individuelles, des erreurs ou des abus imputables à telle ou telle personne, et l'on peut éprouver en effet une certaine gêne à dévoiler et à livrer à une appréciation publique les

fautes professionnelles même les plus caractérisées.

Mais si, comme nous le pensons, le rôle des contrôleurs ne se borne pas uniquement à cette recherche, absolument indispensable, nous en sommes convaincus, des responsabilités personnelles des administrateurs ou des comptables défaillants, mais a en outre et surtout pour but d'apprécier le bon emploi des crédits, de rechercher les économies réalisables, de se rendre compte du fonctionnement administratif des services, en quoi, nous le demandons, l'indépendance des contrôleurs peut-elle être diminuée lorsqu'ils seront appelés à contribuer pour une large part à une mission aussi haute et aussi utile pour la bonne gestion des deniers publics?

Le contrôle administratif, on l'a dit souvent, doit être considéré comme « l'œil du maître ». C'est par la constatation des résultats obtenus, des faits vécus, en les saisissant et en les appréciant sur place sous leur véritable jour, dans le milieu même où ils se produisent, dans les circonstances qui les entourent, les expliquent et les éclairent, que cet organe peut rendre compte au Ministre responsable des conditions dans lesquelles les services fonctionnent, des réformes à y apporter, des économies à y réaliser. Les Ministres ont ainsi à leur disposition un moyen d'investigation puissant, et il est de l'essence même du Gouvernement républicain que Ministres et Parlement doivent, d'un commun accord, avec un même souci du bien public, s'efforcer de mettre à profit les observations et les propositions du contrôle. C'est dans ce but que les articles 150 et 151 de la loi de finances du 13 juillet 1911 avaient complété et précisé la mission dévolue au contrôle, et avaient,

en particulier, eu comme but, par la communication des rapports d'ensemble du contrôle aux Commissions parlementaires, de mettre les Assemblées législatives en état d'être renseignées sur l'exécution du budget.

La crainte témoignée par le ministre des Finances de porter atteinte, par cette communication, à l'indépendance des contrôleurs nous paraît absolument injustifiée, pour les motifs que nous venons d'exposer. C'est d'ailleurs mal connaître ces fonctionnaires que de supposer qu'ils puissent éprouver quelque appréhension de cette communication. Ce dont ils se plaignent le plus à l'heure actuelle, c'est de voir leurs rapports ignorés, ne recevant pas toujours la suite qu'ils devraient comporter, aller s'enfouir dans les cartons. Le jour où tout le monde saura que ces rapports seront transmis au Parlement, ainsi que les suites qui leur auront été données, les corps de contrôle verront leur influence s'accroître, et les fonctionnaires de ces corps n'en seront que plus incités à remplir avec la même indépendance, mais avec plus de zèle encore, la mission qui leur est dévolue.

En résumé, les arguments invoqués par M. Klotz dans sa lettre du 22 octobre, pour s'opposer à la communication des rapports dont il s'agit, ne sauraient faire échec à la volonté du législateur qui, pour n'être pas explicitement exprimée dans le texte de la loi du 13 juillet 1911, ne peut être mise en discussion, ainsi que nous l'avons démontré dans la première partie de notre exposé. Ce refus est d'ailleurs en contradiction avec tous les précédents ; lorsqu'il fallut en 1905 et en 1906 engager pour 200 millions de dépenses intéressant la défense na-

tionale, sans qu'il fût possible de demander l'autorisation du Parlement, les documents les plus secrets furent communiqués aux présidents et rapporteurs des deux Commissions financières ; il est impossible d'admettre que la communication ne soit effectuée que lorsqu'il s'agit de donner au Gouvernement le droit d'engager des dépenses ; il est indispensable qu'en tout temps le Parlement soit en mesure de se rendre compte des dépenses déjà faites et du bon emploi des crédits qu'il a votés. C'est là une vérité de toute évidence qui ne peut être contestée ni par aucun membre de nos Assemblées législatives, ni par le Gouvernement, et s'il fallait à l'appui de cette thèse un témoignage de plus, nous ferions appel à M. Henry Chéron, alors rapporteur général du budget à la Chambre des Députés, qui dans un rapport, relatif à un cahier de crédits supplémentaires, déposé le 27 novembre 1911, s'exprimait en ces termes :

« Nous apportons la protestation énergique de la Commission du budget contre le chiffre croissant des dépenses. Cette protestation serait vraiment trop platonique si nous ne mettions notre confiance pour remédier à cet état de choses dans l'exécution des articles 147 et suivants de la loi de finances du 13 juillet 1911 sur le contrôle des dépenses engagées. Les nouveaux pouvoirs donnés aux contrôleurs par la loi leur feront un devoir de suivre avec une rigueur toute particulière l'exécution du budget. Ils ne perdront de vue à aucun moment la volonté du Parlement qui limite les crédits; ils leur permettront, par leurs rapports au ministre des Finances, *rapports dont nous aurons soin de demander communication*, de réparer l'insuffisance de certaines prévi-

sions budgétaires; mais ils empêcheront aussi, par leur vigilance, qu'on engage des dépenses irrégulières. C'est uniquement par le renforcement du contrôle dans tous les Départements ministériels qu'on pourra arriver à enrayer les dépenses. Si les textes que nous avons déjà votés ne suffisent pas, nous en ferons d'autres, mais on peut être sûr que c'est la volonté du Parlement qui aura le dernier mot. »

Plus récemment, M. Henry Chéron a insisté de nouveau sur cette question. Dans son rapport supplémentaire sur le budget de 1913 (annexé au procès-verbal de la séance de la Chambre du 13 décembre 1912) il écrit ceci : « Il faudra que les deux Commissions du budget et des comptes, dont les relations devraient d'ailleurs être plus étroites, aient connaissance chaque année des rapports d'ensemble des contrôleurs des dépenses engagées et des contrôleurs administratifs des départements ministériels. Il faudra surtout qu'on tienne le plus grand compte des observations qui y seront consignées. »

Nous estimons donc que ce n'est pas seulement pour éviter des engagements irréguliers de dépenses, mais aussi pour enrayer la marche toujours ascendante des crédits supplémentaires et les réduire à leur minimum, que la communication des rapports des corps du contrôle serait indispensable au Parlement.

Que ce soit par l'intermédiaire de la Cour des Comptes, comme dans le projet de M. Caillaux, ou directement, les Commissions financières doivent avoir la connaissance la plus complète des observations et des propositions formulées par les fonctionnaires du contrôle. Le Parlement saura en tout cas manifesté sa volonté.

CHAPITRE III

DE L'ORGANISATION DU CONTROLE ADMINISTRATIF DANS LES DIFFÉRENTS DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS

Depuis le vote de l'article 150 de la loi de finances du 13 juillet 1911, rien n'a été fait pour organiser, conformément à ses prescriptions, le contrôle de l'exécution du budget, sauf au ministère de la Marine. L'étude du fonctionnement du contrôle dans les ministères les plus dépensiers, la Guerre et la Marine, nous permettra de définir les bases d'une organisation rationnelle.

Nous avons tenu à nous rendre compte de près comment avaient été appliquées dans les divers Ministères les dispositions de l'article 150 de la loi du 13 juillet 1911, dont nous reproduisons ci-après le texte :

« Dans chaque Département ministériel où il existe un corps de contrôle financier, ce corps est chargé de suivre l'exécution du budget. Dans les Départements ministériels où ce corps n'est pas constitué, le

contrôle de l'exécution du budget sera assuré dans les conditions qui seront déterminées par un règlement d'administration publique rendu sur la proposition du Ministre intéressé et du ministre des Finances, dans la limite des crédits ouverts au budget (1).

« La compétence des corps de contrôle s'étend sur toutes les opérations administratives tant de l'Administration centrale que des services extérieurs.

« Ils veillent à l'observation des lois, des décrets et des décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement des divers services; ils signalent les abus, les erreurs et les fautes, recherchent les économies à réaliser et proposent les améliorations à apporter dans l'organisation administrative du Département ministériel. »

Nous avions donc fait parvenir au ministre des Finances à la fin de l'année 1912 les questions suivantes :

1° Comment sont appliquées dans tous les Départements ministériels les dispositions de la loi du 13 juillet 1911, donnant aux corps de contrôle la mission de suivre l'exécution du budget?

2° Quelle est l'organisation des corps de contrôle dans les différents Ministères, tant au point de vue de leur action sur les services de l'Administration centrale que sur les services extérieurs?

(1) Cette dernière disposition : «... dans la limite des crédits ouverts au budget » a été ajoutée au texte voté par la Chambre, sur l'initiative de M. Gauthier, rapporteur général du budget de 1911 au Sénat, pour préciser que ce contrôle devait être assuré sans qu'il puisse en résulter de dépense nouvelle.

3° Comment les tournées des fonctionnaires du contrôle sont-elles organisées ?

4° Comment cette organisation est-elle comprise et pratiquée, et quelles sont les considérations qui justifient l'organisation adoptée ?

5° Quelles sont les instructions émanant soit du Ministre ou du Sous-Secrétaire d'État, soit du secrétaire général dans les Ministères où cet emploi existe, soit du directeur du contrôle, pour tout ce qui concerne les méthodes de contrôle, l'organisation des tournées et les vérifications nécessaires qui ne peuvent être opérées qu'à l'intérieur de l'Administration centrale ?

En réponse à ces différentes questions, le ministre des Finances nous avait fait parvenir six notes émanant des Ministères où existe un corps de contrôle financier (Finances, Intérieur, Guerre, Marine, Colonies) et du Sous-Secrétariat des Postes et Télégraphes. Nous avons pris connaissance de ces documents et nous avons été fort surpris de constater, à leur lecture, que ces six Administrations ne s'étaient pas préoccupées, plus d'un an après le vote de la loi, de mettre l'organisation de leur contrôle financier en état de remplir la mission nouvelle qui lui était dévolue par l'article 150 précité, à savoir de suivre l'exécution du budget et d'étendre son action sur les opérations administratives des Administrations centrales au même titre que sur celles des services extérieurs.

La note du ministère des Finances, après avoir exposé en détail l'organisation et les attributions de l'Inspection générale des finances, se bornait à indi-

quer, au point de vue qui nous occupe, que « conformément à l'article 151 de la loi du 13 juillet 1911, le Ministre a prescrit au service de l'Inspection générale d'établir un rapport d'ensemble relatif aux opérations de la dernière tournée et dans lequel doivent être exposées les constatations faites par les Inspecteurs et les propositions qu'ils ont formulées ».

Le ministre de l'Intérieur faisait connaître qu'il ne lui était pas encore possible de répondre avec précision aux questions posées. Une Commission, dit-il, a été en effet instituée au ministère des Finances, par décret du 13 novembre 1911, pour rechercher les mesures à prendre en vue d'assurer l'application de l'article 150 de la loi de finances du 13 juillet 1911, mais cette commission n'a pas encore terminé ses travaux. L'Inspection générale des services administratifs a été néanmoins invitée par le ministère des Finances à présenter un rapport sur l'exécution du budget de 1911, et ce rapport est actuellement en voie d'élaboration; mais dans l'attente des conclusions de la Commission spéciale dont il a été question ci-dessus, il n'a pas été jusqu'à ce jour donné d'instructions particulières à l'Inspection générale des services administratifs pour le contrôle à exercer en vertu de la loi de finances du 13 juillet 1911.

Au ministère de la Guerre, cette loi n'a semblé devoir apporter aucune modification dans le fonctionnement et l'organisation du contrôle, car, après avoir rappelé dans ses grands traits la mission du contrôle de l'Administration de l'armée, la note émanant de ce Département s'exprime ainsi : « Un corps à qui incombe une telle mission, qui est chargé de contrôler l'Administration d'une manière générale, n'a

pas besoin de l'article 150 de la loi du 13 juillet 1911 pour pouvoir contrôler l'exécution du budget, l'ensemble des actes des administrateurs au cours d'une année ne constituant pas, en effet, autre chose que l'exécution du budget de l'exercice correspondant... Il n'y a donc aucune disposition spéciale à prendre pour que les contrôleurs de l'Administration de l'armée suivent l'exécution du budget. » En ce qui concerne l'ingérence des fonctionnaires du contrôle dans les services de l'Administration centrale, une décision du ministre de la Guerre du 31 octobre 1912 a spécifié que l'action directe des fonctionnaires du corps dans les directions et services de l'Administration centrale serait toujours subordonnée à une décision spéciale du Ministre ou par délégation du Directeur du contrôle, et la note ajoute à ce sujet « qu'il n'est pas besoin d'insister sur les graves et multiples inconvénients qu'entraînerait un mode d'exercice permanent du contrôle des services de l'Administration centrale qui aboutirait, en somme, à une mise en tutelle des organes de la direction générale. »

Même réponse au ministère de la Marine : « Le mode de fonctionnement du contrôle n'a nullement été modifié par les dispositions de l'article 150 de la loi du 15 juillet 1911. » Le seul point nouveau pour ce Département paraissait consister en l'établissement d'un rapport d'ensemble annuel.

Le ministère des Colonies n'envisageait pas les choses d'une manière différente. Rien n'a été modifié dans l'organisation du contrôle depuis la loi de 1911 ;

on se contente de produire le rapport d'ensemble annuel.

Enfin, le Sous-Secrétariat des Postes et Télégraphes n'avait rien fait non plus pour organiser le contrôle de l'exécution du budget; il attendait le résultat des délibérations de la Commission instituée au ministère des Finances le 13 novembre 1911.

Il résulte de ces citations que pour les six Administrations qui ont répondu aux questions posées par nous, la loi du 13 juillet 1911 ne doit et ne peut avoir, en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du contrôle, d'autre conséquence que l'obligation de produire chaque année un rapport d'ensemble sur l'exécution du budget du dernier exercice écoulé; mais quant à avoir procédé à une autre réforme en vue de satisfaire aux nouvelles obligations de la loi, cela leur avait paru superflu.

Il est juste d'ajouter, à leur décharge, que l'initiative des réformes leur était rendue difficile en raison des deux considérations suivantes :

En premier lieu le règlement d'administration publique prévu à l'article 150 de la loi de 1911 et ayant pour but d'assurer le contrôle du budget dans les sept Départements ministériels où il n'existe pas de corps de contrôle (1) n'a jamais été élaboré, et à l'heure actuelle — 30 mois après le vote de la loi — le contrôle voulu par le législateur n'y est pas institué.

A une question écrite posée à ce sujet par M. Emmanuel Brousse, député, le ministre des Finances

(1) Affaires étrangères; Justice; Instruction publique; Travaux publics; Commerce; Agriculture; Travail.

répondait comme il suit (*J. O.* du 4 décembre 1912, page 2942) en 1912 :

« L'organisation du contrôle de l'exécution du budget dans les Départements ministériels où il n'existe pas de corps de contrôle, prévue par l'article 150 de la loi du 13 juillet 1911, soulève des questions nombreuses et complexes. Il a paru, en conséquence, qu'une étude d'ensemble devait précéder l'application dans les divers Départements ministériels intéressés de la disposition susvisée. Cette étude a été confiée à une Commission interministérielle, qui a été reconstituée par un décret du 13 novembre dernier. »

Ce retard à exécuter la loi n'avait pas échappé non plus à un autre de nos collègues du Parlement. M. le député Dalimier, rapporteur du budget des Postes et Télégraphes qui, après avoir signalé les faits regrettables, au point de vue administratif, qu'il avait relevés en 1912 dans cette administration (crédits hâtivement demandés à la suite d'études sommaires ; crédits sciemment exagérés en vue de se procurer des disponibilités illicites; crédits indûment répétés sur plusieurs exercices; dépenses irrégulièrement engagées; méconnaissance absolue des règles relatives à la spécialité par service; manque de sincérité en matière budgétaire) avait le devoir de s'exprimer comme il l'a fait dans les termes suivants : « La constitution du corps de contrôle prévu par les articles 150 et 151 de la loi de finances de 1911 doit-elle être renvoyée aux calendes ? L'urgence de la mesure est telle que nous ne pourrions en admettre l'ajournement sans protestation. »

Plus récemment, M. Louis Marin, député, ayant

demandé au ministre des Finances combien de fois et à quelles dates s'était réunie la Commission nommée le 13 novembre 1911 pour organiser, conformément à l'article 150 de la loi du 13 juillet 1911, le contrôle de l'exécution du budget dans les Départements ministériels n'ayant pas de corps de contrôle, recevait la réponse suivante (*J. O.* du 31 décembre 1912) :

« L'article 150 de la loi du 13 juillet 1911 dispose :

1° Que, dans chaque Département ministériel où il existe un corps de contrôle financier, ce corps est chargé de suivre l'exécution du budget;

2° Que, dans les Départements ministériels où ce contrôle n'est pas constitué, le contrôle de l'exécution du budget soit assuré dans des conditions à déterminer par un règlement d'administration publique.

« Cet article assigne au Gouvernement une double tâche :

1° Adapter les corps de contrôle existants à la fonction nouvelle que le Parlement leur a dévolue;

2° Organiser le contrôle financier dans les Départements ministériels qui ne sont pas pourvus d'un personnel spécial.

« La solution de la seconde question dépend évidemment de celle de la première. La Commission, à laquelle fait allusion M. Marin, ne pouvait utilement commencer ses travaux avant que les rapports annuels, prévus à l'article 151 de la loi du 13 juillet 1911 n'aient fourni les indications indispensables sur les méthodes mises en œuvre et sur les résultats obtenus par les corps de contrôle pendant la première année d'application de la loi. Ces rapports ne

devaient être produits, et n'ont été effectivement transmis au ministère des Finances que pendant le quatrième trimestre de 1912. Dans ces conditions, la Commission n'a pu être jusqu'à présent réunie. Elle a dû, en conséquence des mutations intervenues dans le personnel, être réorganisée et elle sera convoquée très prochainement. »

Il a fallu attendre jusqu'au milieu de 1913 pour voir se réunir la première fois cette Commission.

Au surplus ses délibérations ne pourront aboutir qu'à des déclarations de principe, à des manifestations certaines de bonne volonté, mais à rien de pratique et d'utile. En effet, comme nous l'avons déjà fait remarquer précédemment, au sujet de la Commission constituée récemment par le ministre des Finances pour examiner la suite à donner aux rapports des corps de contrôle, nos administrations publiques ont à satisfaire à des besoins si différents, leurs dépenses s'appliquent à des services si divers, leur action s'exerce sur des terrains si variés, que l'organisation du contrôle ne peut être la même dans tous les Ministères, et qu'elle doit au contraire forcément varier du tout au tout d'un Département à l'autre.

Le ministère de l'Intérieur, par exemple, a des services spéciaux à assurer qui lui sont propres, tels que l'assistance aux vieillards, l'assistance médicale, le service pénitentiaire, les enfants assistés, les asiles d'aliénés, etc. Quel rapprochement peut-on faire entre ce Département et celui de la Marine par exemple, qui a à administrer un personnel de près de cent mille individus, le payer, le nourrir, l'habiller, qui a à prévoir les besoins de cinq grands ports et

de plusieurs points d'appui, à acheter et gérer le matériel qui leur est nécessaire, qui a à construire, réparer, entretenir des centaines de bâtiments de tout rang et à pourvoir à leurs besoins quand ils sont dispersés sur toutes les mers du globe, qui doit exercer sur la marine de commerce et sur son personnel une tutelle constante, etc., etc. ? A des services aussi disparates que ceux de nos divers départements ministériels doit, pour être fructueux, correspondre un fonctionnement du contrôle essentiellement différent. D'ailleurs, c'est au chef de chaque Département, seul responsable devant les Chambres de l'emploi des crédits qui lui sont alloués, que revient le soin d'organiser le contrôle des dépenses dans son Ministère en vue de le rendre le plus rigoureux et le plus efficace possible. La loi du 13 juillet 1911 a laissé à cet égard entière liberté aux Ministres ; les seules dispositions qu'elle ait expressément stipulées, et cela dans le but de permettre au Parlement d'exercer son droit indéniable de contrôle budgétaire, a consisté à donner aux corps de contrôle la mission de suivre l'exécution du budget et d'exercer leur droit d'investigation aussi bien sur les services des administrations centrales que sur les services extérieurs.

Ces considérations nous ont conduit à pénétrer plus avant dans le cœur de la question, à ne pas nous borner à une étude d'ordre théorique, mais à nous rendre compte comment en fait l'organisation du contrôle était conçue et pratiquée. Ne pouvant étendre cette étude à tous les Départements ministériels, nous avons dû nous borner à porter nos investigations sur deux Ministères, et nous avons choisi

le ministère de la Guerre et le ministère de la Marine.

Les motifs qui lui ont dicté ces choix sont les suivants : en premier lieu ces Départements sont ceux dont le budget est le plus lourd, ceux qui doivent attirer plus que tout autre l'attention des Chambres, non seulement en raison du chiffre élevé des crédits demandés, mais aussi parce qu'il n'en est aucun autre où le bon emploi des crédits doit autant nous préoccuper, toutes les dépenses concernant la défense nationale devant être examinées plus en détail que toutes autres.

En second lieu, c'est au ministère de la Guerre que l'organisation du contrôle est la plus ancienne ; c'est sur cette organisation qu'a été ensuite calquée celle d'autres Départements ministériels, et c'est elle qui servira sans doute encore de modèle pour les Ministères où le contrôle ne fonctionne pas encore.

D'autre part, au ministère de la Marine, le contrôle bien qu'ayant une très grande similitude avec le contrôle de la Guerre, procédait, au moment, où nous avons procédé à notre enquête, d'un point de vue complètement différent : il était avant tout préventif, avant la réforme que nous avons eu nous-même l'occasion d'y introduire et dont nous parlerons plus loin, et se différenciait à cet égard nettement de celui qui fonctionne dans d'autres Départements ministériels.

En faisant l'étude du contrôle dans les Départements de la Guerre et de la Marine, on fait donc en quelque sorte par contre-coup l'examen des contrôles de tous les Ministères.

Enfin, en raison de la multiplicité et de la diversité des dépenses du budget de la Guerre et du budget de la Marine, les conclusions que nous serons

amenés à formuler au sujet du contrôle dans ces Départements nous paraissent pouvoir s'appliquer aux autres Ministères, plus facilement, en tout cas, que si nous avions pris comme champ d'étude des Ministères moins importants, à dépenses plus spécialisées, n'ayant pas d'analogies avec celles des autres Départements ministériels.

Nous nous proposons en effet de dégager de cette étude les bases qui doivent, à notre sens, présider à l'organisation et au fonctionnement des contrôles administratifs, car si le mode d'organisation intérieur doit, comme nous l'avons déjà affirmé, s'adapter à la nature des besoins à satisfaire et varier d'un département à l'autre avec l'organisation même des services producteurs et consommateurs, le but du contrôle est un, et découle des principes mêmes qui l'ont fait créer.

Si nous avons critiqué la Commission constituée par le ministre des Finances pour examiner, dit le décret, la suite à donner aux diverses questions soulevées dans les rapports du contrôle et pour donner aux représentants de ces corps l'occasion de comparer leurs méthodes, c'est parce que, d'une part, c'est aux Ministres seuls responsables à cet égard, de juger de la suite à donner aux rapports que leur adressent les fonctionnaires de ces corps, c'est aussi parce qu'il ne peut y avoir de méthode commune dans l'organisation intérieure de ces corps. Mais ce que nous affirmons par contre nettement, c'est que la loi, et la loi seule, doit fixer au contrôle le but à atteindre et le résultat à poursuivre.

Tels sont les motifs qui nous ont inspiré dans l'étude qui va suivre!

CHAPITRE IV

L'ORGANISATION
DE L'ADMINISTRATION CENTRALE
ET DU CONTROLE
AU MINISTÈRE DE LA GUERRE

Une grave confusion d'attributions caractérise l'organisation de l'administration et du contrôle au ministère de la Guerre; le même fonctionnaire a sous son autorité la préparation, l'exécution et le contrôle du budget. — Le fonctionnement des missions du contrôle d'autre part est vicié à la base par une excessive dispersion qui rend toute synthèse fructueuse impossible. — Les bureaux de l'Administration Centrale étant d'ailleurs fermés aux fonctionnaires du contrôle, toute observation d'ensemble leur est interdite.

La loi du 16 mars 1882 a fixé comme il suit les principes généraux de l'Administration de l'armée :

ARTICLE PREMIER. — Le ministre de la Guerre est le chef responsable de l'Administration de l'armée.

ART. 2. — L'Administration de l'armée comprend :

Le service d'artillerie ;

Le service du génie;
Le service de l'intendance ;
Le service des poudres et salpêtres;
Le service de santé.

L'administration intérieure des corps de troupe et des établissements considérés comme tels est assujettie à des règles spéciales déterminées au titre IV de la présente loi (1).

ART. 3. — Le principe général de l'organisation des services ci-dessus énumérés est la séparation en :
Direction ;
Gestion ou exécution ;
Contrôle.

La direction ne participe pas aux actes de la gestion qui lui est soumise. Le contrôle ne prend part ni à la direction, ni à la gestion et ne relève que du Ministre.

Nous allons examiner dans quelles conditions ces prescriptions de la loi sont appliquées au ministère de la Guerre.

En dehors de l'état-major de l'armée qui n'a pour ainsi dire pas d'attributions d'ordre administratif, l'administration centrale comprend 9 Directions d'armes ou de services (2), une Direction du contrôle et un Secrétariat général (3).

(1) Administration dirigée par un conseil d'administration. Une loi actuellement soumise au Parlement a pour but de supprimer les conseils d'administration et de confier au chef de corps la direction et la responsabilité de l'administration du corps.

(2) Directions de l'infanterie, de la cavalerie, du génie, de l'intendance, du service de santé, des poudres, des troupes coloniales, du contentieux et de la justice militaire.

(3) Le secrétaire général a été supprimé lors de la no-

En outre des questions de personnel, d'organisation et d'instruction militaire qui lui sont propres, chacune des 9 Directions d'armes ou de services a dans ses attributions toutes les questions administratives se rattachant à l'arme ou au service dont il s'agit, et en particulier l'établissement de la partie du budget qui la concerne, la consommation des crédits des chapitres correspondants du budget, ainsi que la reddition des comptes en fin d'exercice.

La Direction et le Corps du contrôle jouent dans le fonctionnement administratif et budgétaire du Département un rôle très important. Examinons-le.

La loi du 16 mars 1882 dont nous avons rappelé plus haut les principes fondamentaux ne s'est pas contentée, comme nous l'avons vu, de séparer très nettement la direction, la gestion et le contrôle, et de poser le principe que « le contrôle ne prend part ni à la direction, ni à la gestion et ne relève que du Ministre », mais dans un chapitre spécial cette loi a précisé la mission et les attributions du contrôle dans les termes suivants :

« Le contrôle de l'Administration de l'armée est exercé par un personnel spécial ne relevant que du Ministre.

mination de M. Maginot au sous-secrétariat d'État à la Guerre en décembre 1913. Mais en fait les services du sous-secrétariat d'État ont été purement et simplement substitués à ceux du Secrétariat général. Les critiques que nous élevions en 1913 contre l'institution ne disparaissent pas d'ailleurs par le seul fait de la substitution d'un sous-secrétariat d'État au Secrétariat général qu'un simple changement de ministère pourrait faire revivre. Il subsiste dans l'organisation générale de cette administration un vice profond qu'il importe de faire ressortir.

« Il a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes et de constater dans tous les services l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministériels qui en régissent le fonctionnement administratif.

. . . . . .

« Les contrôleurs agissent comme délégués directs du Ministre.

. . . . . .

« Ils adressent leurs rapports au ministre de la Guerre.

. . . . . .

Les attributions du contrôle, résumées dans les citations qui précèdent, ont été récemment complétées et étendues au point de vue budgétaire par les articles 150 et 151 de la loi de finances du 13 juillet 1911, que nous avons déjà eu l'occasion de citer à maintes reprises (1).

(1) ART. 150. — Dans chaque département ministériel où il existe un corps de contrôle financier, ce corps est chargé de suivre l'exécution du budget.

La compétence des corps de contrôle s'étend sur toutes les opérations administratives tant de l'Administration centrale que des services extérieurs.

Ils veillent à l'observation des lois, des décrets et des décisions ministériels qui régissent le fonctionnement des divers services ; ils signalent les abus, les erreurs et les fautes, recherchent les économies à réaliser et proposent les améliorations à apporter dans l'organisation administrative du Département ministériel.

ART. 151. — Chaque année les corps de contrôle établissent le rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé, exposent les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports, ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées, sont communiqués par chacun des Départements ministériels au ministre des Finances.

La direction du contrôle est chargée de la préparation des missions de contrôle, de la centralisation et de la transmission aux autres directions du Ministère des rapports des contrôleurs, de la discussion des questions soulevées par ces rapports et des suites à y donner.

Mais, de plus, elle est en fait la direction générale de la comptabilité du Département.

Elle a, en effet, la mission de centraliser les projets de budgets préparés par les divers services, de les présenter au ministre des Finances d'abord, aux Chambres ensuite, en fournissant aux Commissions parlementaires toutes les explications sollicitées par elles, d'examiner tous les projets et toutes les questions susceptibles d'offrir un intérêt financier, d'émettre un avis sur les cahiers des charges et marchés, etc., etc. En fin d'exercice, son rôle est de centraliser les comptes deniers et matières, d'établir le compte général d'exercice et le compte général annuel du matériel.

Le directeur du contrôle est en outre le contrôleur des dépenses engagées du ministère de la Guerre.

Le Secrétariat général est un organe d'existence relativement récente, puisque sa création a été autorisée par une loi de finances du 16 décembre 1911 et que ses attributions ont été fixées par un décret en date du 20 janvier 1912.

Aux termes de ce décret, le Secrétaire général a la haute direction de l'Administration de l'armée. Il a dans ses attributions toutes les affaires administratives ressortissant aux directions et services de l'Administration centrale : il statue sur ces affaires

on les soumet à la signature du Ministre suivant les cas. Il assure le service des travaux législatifs. Il examine tous les projets de loi, décrets et arrêtés en ce qui concerne les conséquences qu'ils peuvent avoir au point de vue administratif et financier. Les propositions de toute nature concernant les fonctionnaires du corps du contrôle et les personnels employés dans les services de l'Administration de l'armée sont soumises au visa du Secrétaire général avant d'être présentées au Ministre.

Telle est, succinctement exposée dans ses grandes lignes, l'organisation administrative du ministère de la Guerre. Cette organisation appelle de notre part les plus sérieuses critiques. Elle nous paraît, en effet, présenter d'une façon indéniable un exemple frappant de confusion d'attributions, en même temps qu'une violation flagrante des principes posés par la loi du 16 mars 1882 sur l'Administration de l'armée.

Nous voulons parler des conditions dans lesquelles fonctionnent, soit prises isolément, soit considérées dans leurs relations et dépendances réciproques, la Direction et le Corps du contrôle d'une part, le Secrétariat général de l'autre.

La direction de l'Administration appartient au Secrétariat général; c'est lui qui en assume la responsabilité à l'égard du Ministre. C'est lui qui doit pouvoir en toutes circonstances et à tous points de vue justifier de tous les actes administratifs effectués au Département de la Guerre. Parmi tous ces actes, y en a-t-il un de plus important, qui résume tous les autres et les englobe tous, que l'établissement du budget et la reddition des comptes? Or, quel est

l'organe qui, au ministère de la Guerre, est chargé de cette mission? C'est précisément celui qui, au point de vue administration *active*, n'a et ne peut avoir aucun rôle et ne peut assumer aucune responsabilité, c'est le contrôle. Il y a là une erreur manifeste, en même temps qu'une infraction au principe si judicieux posé en exergue de la loi de 1882 : la séparation très nette entre la direction d'une part, le contrôle d'autre part.

On aperçoit immédiatement les conséquences de cet état de choses. Une des missions les plus importantes du contrôle doit être de s'assurer que les demandes de crédits inscrites au projet de budget ne sont pas excessives, qu'on peut réaliser des économies sur telle ou telle catégorie de dépenses, etc.; en fin d'exercice, que les dépenses ont été régulièrement effectuées, et qu'elles l'ont été pour le but en vue duquel les crédits ont été votés.

Or, donner au contrôle la mission d'établir le budget et de rendre les comptes, n'est-ce pas placer cet organe dans l'impossibilité de faire aucune critique, puisqu'il ne peut contrôler l'Administration de la guerre dans les deux actes qui sont précisément les plus importants de cette administration, ces deux actes rentrant dans ses attributions propres?

La logique et la loi du 16 mars 1882 sont donc ici pleinement d'accord pour que cesse au plus tôt une situation inadmissible au point de vue de la régularité administrative et de l'efficacité du contrôle budgétaire, en donnant à l'administrateur, c'est-à-dire au Secrétaire général, ou mieux, à défaut du Secrétaire général, à un directeur de la Comptabilité générale, le soin d'établir le budget et de rendre les

comptes, et au contrôle le rôle qui lui incombe de contrôler la préparation du budget comme la reddition des comptes.

Nous relevons dans l'organisation administrative du Département une autre situation tout aussi choquante, la subordination du contrôle à l'Administration.

Le décret qui a fixé les attributions du Secrétaire général a en effet spécifié, comme nous l'avons mentionné plus haut, que les propositions de toute nature concernant les fonctionnaires du contrôle sont soumises au visa du Secrétaire général avant d'être présentées au Ministre. Qui dit visa, dit avis. Le Secrétaire général, chargé de la direction de l'Administration de l'armée, donne donc son avis au sujet de l'avancement des fonctionnaires chargés de contrôler son administration, de faire part au Ministre des observations que peuvent lui suggérer les décisions prises par le Secrétaire général lui-même ! Il y a là un état de choses qui n'existe, nous aimons à le croire, dans aucune autre Administration de l'État, et à laquelle il importe de mettre fin dans le plus bref délai.

De plus, non seulement le Secrétaire général est consulté en ce qui concerne la carrière de ceux qui sont chargés de contrôler son administration, mais c'est lui aussi qui présente au Ministre les propositions relatives aux tournées des fonctionnaires du contrôle, qui leur donne des ordres, qui leur assigne leur tâche et leur prescrit telle ou telle mission. C'est, à dire vrai, le renversement de toute logique et la confusion la plus extraordinaire, en même temps que la négation de tout contrôle.

Que l'on ne vienne pas dire que, cela faisant, le Secrétaire général agit au nom et par délégation du Ministre. Au point de vue des fonctionnaires du contrôle, la loi de 1882, dans des termes qui ne laissent place à aucun doute, fait du contrôle, un organe qui « ne relève que du Ministre » (art. 3), a spécifié que le contrôle serait exercé « par un personnel spécial ne relevant que du Ministre » (art. 25), et a dit que « les contrôleurs agissent comme délégués directs du Ministre » (art. 26). La décision présidentielle du 16 août 1898, relative à l'exercice du contrôle, s'exprime dans le même sens : « Les contrôleurs de l'Administration de l'armée sont les représentants immédiats du Ministre, et chacun d'eux personnifie au même degré la délégation ministérielle, quel que soit d'ailleurs l'échelon occupé par lui dans la hiérarchie propre à son corps (1). »

Il ne peut en être autrement, car l'article premier de la loi de 1882, en déclarant que « le ministre de la Guerre est le chef responsable de l'Administration de l'armée », a voulu, comme corollaire, mettre à sa disposition personnelle des fonctionnaires auxquels il délègue dans toute leur étendue ses pouvoirs d'investigation, et qui en vue de le renseigner directement et exactement exercent pour lui et en son

(1) La même interprétation de la loi existe au ministère de la Marine. Dans une circulaire en date du 25 novembre 1902, M. Pelletan, ministre de la Marine, s'exprimait en ces termes : « J'invite, en conséquence, tous les services de la Marine, sans exception, à n'apporter, comme le veut la loi, aucune entrave au contrôle, à déférer sans délai à ses réquisitions, à se souvenir enfin que *les contrôleurs sont mes représentants, mes délégués directs*, suivant l'expression même de la loi. »

nom, partout où s'étend son autorité, une surveillance dégagée de toutes les hérarchies. De même qu'à la responsabilité personnelle que le Ministre assume devant le Parlement au point de vue de l'Administration de l'armée ne peut se substituer celle d'un de ses subordonnés, de même le Ministre ne peut déléguer à un de ses subordonnés — en l'espèce le Secrétaire général — un droit d'autorité sur des agents qui sont la garantie de sa propre responsabilité.

Mais ce n'est pas tout. Au secrétariat général est rattaché le bureau des fonds et ordonnancements, et cela est logique puisque le Secrétaire général a la direction de l'Administration, et qu'il a la signature des ordonnances de délégation de crédits, de paiement et de virement de comptes, ainsi que celle des rapports de liquidation. Or, le contrôleur des dépenses engagées doit examiner et viser toutes les propositions d'engagement de dépenses et les ordonnances émises par le Secrétaire général (art. 147 et 148 de la loi de finances du 13 juillet 1911). Comme le contrôleur des dépenses engagées est au ministère de la Guerre le directeur du contrôle (1),

(1) Contrairement à une opinion quelquefois émise, nous estimons que le contrôleur des dépenses engagées doit être le Directeur du contrôle du Département, et non un fonctionnaire n'ayant pas d'autres attributions. Le contrôle de l'engagement des dépenses doit à notre sens être considéré comme n'étant qu'une partie, un moment pour ainsi dire du contrôle général de l'Administration et, envisagé de la sorte, il est singulièrement mieux armé et par conséquent autrement efficace que si on l'isole. Dans ce dernier cas, il se réduit en effet à un contrôle de régularité financière, l'appréciation de l'utilité et de l'opportunité lui échappe. Il n'en est pas de même lorsque le contrôleur des dépenses

ce haut fonctionnaire exerce ainsi un droit de veto à l'égard du Secrétaire général dont il est par ailleurs le subordonné comme nous venons de le voir.

L'exposé qui précède montre que l'organisation administrative du Département de la Guerre présente une confusion de pouvoirs et une méconnaissance complète des principes de la loi de 1882.

*
* *

Là ne se bornent pas les observations que nous avons à présenter au sujet du ministère de la Guerre. Nous devons pénétrer un peu plus au fond du sujet et examiner dans quelles conditions le contrôle des dépenses y est organisé. Nous aurons à constater également à ce point de vue des errements qui ne nous paraissent pas à l'abri de toute critique, car ils révèlent un oubli complet des dispositions nouvelles que le Parlement a entendu voir appliquer dans le fonctionnement des corps de contrôle en votant l'article 150 de la loi de finances du 13 juillet 1911.

Cette loi a en effet étendu d'une matière notable les attributions du contrôle en matière budgétaire : elle a spécifié que les corps de contrôle seraient chargés à l'avenir de « suivre l'exécution du budget » ; de plus elle a stipulé que les opérations administratives des Administrations centrales seraient soumises à la compétence du contrôle au même titre que

engagées est en même temps le Directeur du contrôle qui peut faire examiner toute affaire sur place par un contrôleur, chaque fois qu'il se juge insuffisamment renseigné par l'étude du dossier. Chaque engagement de dépense peut ainsi être apprécié aussi bien au point de vue de l'utilité qu'au point de vue de la régularité.

celles des services extérieurs. Comme nous l'avons déjà indiqué précédemment, nous avons eu le regret de constater qu'au ministère de la Guerre ces dispositions nouvelles, insérées dans la loi de finances de 1911, sont restées jusqu'ici lettre morte, ou n'ont été appliquées que d'une manière absolument insuffisante et inefficace.

L'organisation des missions des fonctionnaires du contrôle est en effet établie dans ce Département sur les bases suivantes. Le territoire de la France est réparti en un certain nombre de régions comprenant en général 2 ou 3 corps d'armée, et à chacune d'elles est affecté un groupe de 2 ou 3 contrôleurs placés sous la direction du plus élevé en grade. Ce groupe a pour mission de contrôler les corps de troupe et petits services locaux des deux ou trois corps d'armée dont il s'agit, et, de plus, il a à étendre ses investigations sur toute l'étendue du territoire en ce qui concerne le fonctionnement d'un des grands services de l'administration militaire, celui de l'habillement par exemple. Cette conception d'un contrôle qui, pour les corps de troupe et petits services locaux, est limité à l'étendue de deux ou trois corps d'armée, et qui au contraire s'étend à toute la France pour étudier le fonctionnement d'un des grands services de l'armée a, dès le premier abord, quelque chose de déconcertant. Si l'on y réfléchit, on est forcé de conclure qu'elle est contraire à toute logique, et ne permet pas de « suivre l'exécution du budget », comme la loi en fait maintenant une obligation pour les corps de contrôle de tous les Départements ministériels.

Le budget du ministère de la Guerre, tel que nous

le votons, a, en effet une contexture qui ne cadre nullement avec l'organisation du fonctionnement du contrôle que nous venons d'indiquer. Si nous considérons le service que nous avons pris comme exemple, celui de l'habillement, ce n'est pas par corps de troupe que nous votons les crédits, c'est pour l'ensemble de l'armée. C'est donc sur l'ensemble de l'armée, et non limité à une douzaine de régiments par an que les investigations des fonctionnaires du contrôle devraient porter au point de vue du fonctionnement du service et de l'emploi des crédits alloués par le Parlement pour l'habillement de l'armée. Douze régiments répartis entre trois contrôleurs, c'est-à-dire 4 régiments seulement pour chacun d'eux et parfois d'armes différentes, ne peuvent constituer une base d'appréciation suffisante pour leur permettre de faire une étude utile et de formuler des propositions étayées sur un champ d'investigations suffisant. Ce n'est en effet que dans ces deux ou trois seuls corps d'armée — 2 ou 3 sur 20 — que le service de l'habillement pourra être étudié dans son ensemble ; dans les 18 ou 17 autres les fonctionnaires du contrôle auront bien eux aussi à examiner le fonctionnement du service de l'habillement, mais ne pourront, au point de vue du fonctionnement d'ensemble du service, étendre leurs investigations en dehors de ces régiments. Ils ne pourront examiner dans quelles conditions le service de l'intendance a passé avec les fournisseurs les marchés pour la confection des effets, si ces effets ont bien subi les épreuves de réception fixées par les règlements, si les payements aux fournisseurs ont été régulièrement effectués, etc., etc.

Ce seront d'autres fonctionnaires — ceux du groupe de l'habillement — qui auront à s'en assurer; mais ceux-ci, de leur côté, ne pourront aller constater comment le service de l'habillement fonctionne dans les régiments de ces 18 corps d'armée (car, comme nous l'avons dit, ils n'ont à contrôler le service de l'habillement que dans les régiments de deux ou trois corps d'armée seulement), si les effets livrés par le service de l'intendance à ces régiments l'ont été en temps utile, à combien se monte dans l'année la consommation des effets dans les régiments, si à l'usage des malfaçons dans la confection des effets n'ont pas été constatées, etc., etc.

Pour faire une comparaison, supposons que l'Administration des chemins de fer de l'État en France veuille faire étudier l'organisation des chemins de fer de l'État en Allemagne. Imagine-t-on qu'elle dirait à un de ses ingénieurs : je vous charge d'examiner le fonctionnement dans les gares, mais je vous interdis d'aller l'étudier dans les directions régionales de l'exploitation, dans les ateliers de construction, ainsi qu'au siège central à Berlin; et qu'elle dirait à un autre ingénieur : vous êtes également chargé de l'étude dont il s'agit, mais vous ne la ferez qu'auprès des organes de direction, vous n'aurez pas à vous rendre compte comment en pratique le système fonctionne, si les trains arrivent à l'heure, si les marchandises ne séjournent pas dans les gares, si le nombre des employés n'est pas excessif, etc... Inutile de dire que personne ne songerait jamais à orienter une étude de la sorte. Et c'est pourtant, comme nous venons de le voir, la manière dont le

Département de la Guerre organise le contrôle du fonctionnement de ses services.

Une autre conséquence d'une pareille organisation est que les contrôleurs qui ont à contrôler les régiments, non pas comme cela serait logique, ainsi que nous venons de le démontrer, au point de vue de l'exécution d'un seul service, mais à tous les points de vue, voient leur attention se disséminer et leurs efforts s'émietter sur toutes les branches de l'administration régimentaire. Dans chaque corps de troupe ils ont à diriger leurs investigations sur les dépenses de la solde, de l'alimentation, de l'habillement, du harnachement, de l'armement, du casernement, du chauffage, de l'éclairage, du couchage, de l'infirmerie des hommes, de l'infirmerie des chevaux, etc.

La dispersion des efforts ne peut conduire qu'à l'insuffisance des résultats. Aussi, quels que soient son zèle et sa valeur personnelle, un contrôleur ayant eu à contrôler un régiment dans ces conditions pourra bien constater que l'administration du corps est régulière dans son ensemble, mais il ne pourra creuser aucune question à fond, il ne pourra surtout pas faire des comparaisons intéressantes d'un régiment à un autre, parce que le nombre de corps qu'il a à voir chaque année est trop faible pour lui permettre une étude d'ensemble, et il sera par suite dans l'impossibilité de faire des propositions utiles pour l'amélioration du fonctionnement du service ou la réalisation d'économies possibles.

Le contrôle logique, rationnel, serait celui qui considérerait les corps de troupe, au point de vue élevé de l'administration militaire, non comme un tout

isolé, indépendant des services producteurs, mais comme l'aboutissant, la raison d'être de ces services. Car, en définitive, quel est le but du service des vivres, du service de l'habillement, du service du couchage, de tous les autres ? En dehors de la constitution et de l'entretien de certains approvisionnements de réserve, ils ont à satisfaire aux besoins des corps de troupe, les consommateurs. Ils sont faits pour eux, et rien que pour eux. Étudier les moyens de production, soit au point de vue économique, soit au point de vue de la bonne exécution du service, et ne pas s'occuper de savoir si les besoins des consommateurs sont satisfaits, ou inversement examiner les besoins de ceux-ci, sans se préoccuper de savoir si les services producteurs sont outillés pour y donner satisfaction, ou sans rechercher les causes pour lesquelles ces besoins ne sont pas assurés dans de bonnes conditions, sans en déduire les améliorations à apporter, les progrès à réaliser dans les services producteurs, n'est-ce pas contraire au but même du contrôle ainsi qu'à la pure logique ?

Le contrôle véritablement fructueux serait celui qui pourrait étudier les questions de bout en bout, depuis leur origine, l'administration centrale, jusqu'à leur aboutissement final, le soldat. Pour rester dans l'exemple que nous avons choisi, l'habillement de l'armée, il faudrait que les missions de contrôle fussent organisées de manière que le même contrôleur ou le même groupe de contrôleurs fût chargé de tout le service de l'habillement, depuis le bureau de l'habillement du Ministère jusqu'au soldat, et par conséquent que son champ d'études comprît toute la série successive des organes qui

dans l'armée française assurent l'habillement du soldat, c'est-à-dire :

Le bureau de l'habillement de l'administration centrale.

Les directions de l'intendance des corps d'armée (bureau de l'habillement).

Les sous-intendances chargées du service de l'habillement.

Les manufactures de production des matières premières.

Les ateliers de confections d'effets.

Les magasins régionaux.

Le service de l'habillement dans l'ensemble du corps de troupe.

Le service de l'habillement dans la compagnie.

Personne ne songera à nier qu'envisagé ainsi et organisé de la sorte, le contrôle de l'habillement ne donnerait des résultats autrement intéressants que le morcellement actuel dont nous avons indiqué plus haut les multiples inconvénients.

Cette organisation aurait d'ailleurs un autre avantage qui ne serait pas moindre que celui que nous venons d'indiquer : elle mettrait en concordance les missions des contrôleurs avec la contexture du budget et du compte annuel. Le budget en effet n'est pas établi par service consommateur, il l'est par service producteur. On ne trouve pas dans un seul chapitre les crédits concernant les corps de troupe de même arme; ils sont disséminés entre les chapitres : solde, alimentation, habillement, chauffage, couchage, etc., et les comptes sont rendus de même.

Or, l'article 150 de la loi du 13 juillet 1911 a fait

aux corps de contrôle des différents Départements ministériels l'obligation de « suivre l'exécution du budget ». Pour suivre l'exécution d'un budget qui se prépare, se discute, se vote et s'exécute par chapitres, dont il est rendu compte par chapitres, il est absolument nécessaire que le contrôle s'effectue lui aussi par chapitres. C'est en moulant sur le budget, et sur le budget seul, l'organisation de ses travaux que le corps du contrôle du ministère de la Guerre pourra remplir la nouvelle mission qui lui est assignée.

Il est encore un point au sujet duquel la loi de 1911 est restée jusqu'ici inappliquée au ministère de la Guerre. Nous voulons parler de l'action que le *corps* du contrôle doit exercer sur les divers services de l'Administration centrale, et au sujet de laquelle la loi précitée a spécifié que « la compétence des corps de contrôle s'étend sur toutes les opérations administratives tant de l'Administration centrale que des services extérieurs ». En votant cette disposition, le Parlement a nettement voulu que les directions et services des Ministères soient contrôlés au même titre et dans les mêmes conditions que les services locaux, car il serait illogique que l'action du contrôle fût limitée aux organes qui exécutent sans pouvoir remonter à la tête qui conçoit et qui dirige. Trop d'exemples nous ont appris que les opérations qui s'effectuent dans les Administrations centrales ne sont pas à l'abri de toute critique, et que beaucoup de lourdes fautes d'administration ayant sur le budget des répercussions parfois considérables s'y commettent.

Au ministère de la Guerre, d'après la note que le Département nous a fait parvenir, le contrôle de l'Administration centrale est exercé par la *direction* du contrôle, en ce sens que toutes les propositions des directions administratives susceptibles d'avoir des répercussions budgétaires sont, avant décision du Ministre, soumises au visa de la direction du contrôle. Là se borne l'action du contrôle sur les services de l'Administration centrale. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que le contrôle procède à l'examen des actes et de la gestion des services centraux ; il faut un incident, une circonstance particulière, une question posée par un membre du Parlement, pour qu'un fonctionnaire du corps soit désigné pour procéder à une enquête spéciale sur les faits qui ont donné naissance à l'incident ou à la question dont il s'agit. Dans toute autre circonstance, malgré la disposition nouvelle de la loi de 1911 : « La compétence des *corps* de contrôle s'étend sur *toutes* les opérations administratives *tant de l'administration centrale* que des services extérieurs », l'action des contrôleurs s'arrête au seuil de la rue Saint-Dominique. L'accès des bureaux leur est interdit ; si un renseignement leur est indispensable pour l'exécution de leur contrôle, c'est à l'obligeance d'un chef de bureau qu'ils doivent de l'obtenir ; mais ils sont dans l'impossibilité de poursuivre leurs investigations et de pousser l'examen d'une affaire jusque dans les services du Ministère, ou s'ils désirent le faire pour une étude particulière, ils doivent préalablement obtenir une autorisation spéciale du Ministre. Combien leurs travaux seraient autrement fructueux s'ils pouvaient, à la suite des consta-

tations qu'ils ont faites sur place, remonter jusqu'à l'origine des ordres donnés, et étudier au cœur même d'une administration aussi fortement hiérarchisée et centralisée que l'administration de la Guerre les instructions qui en émanent et les résultats qui en sont la conséquence ?

On comprend certes que les bureaux ne se soucient pas de voir les contrôleurs avoir droit d'accès chez eux, venir contrôler leurs actes et mettre en cause leur responsabilité. C'est la lutte éternelle du bureau toujours omnipotent contre les services d'action et de réalisation. Et la thèse qu'ont opposée jusqu'ici les bureaux de la Guerre s'appuie sur ce que nous qualifierons : la fiction ministérielle. Chaque directeur, chaque chef de bureau prétend représenter au même titre que le Ministre lui-même l'autorité ministérielle et répond aux contrôleurs : Vous êtes les subordonnés du Ministre, vous êtes donc mes subordonnés, et un supérieur ne peut être contrôlé par son subordonné. Il est superflu de retorquer une théorie aussi inattendue ; la véritable cause de la résistance des bureaux est la crainte que le contrôle ne signale au Ministre lui-même, comme il serait en droit de le faire, les erreurs, les fautes et les abus qui, sous le couvert de son nom, se commettent au Ministère même (1).

(1) Un autre argument invoqué par les Directions pour se défendre contre le contrôle consiste à dire que ce serait occasionner un trouble profond que d'ouvrir l'accès des bureaux aux 52 fonctionnaires du contrôle qui viendraient tour à tour ou plusieurs à la fois dans le même service demander des renseignements, réclamer des éclaircissements, procéder à des recherches. Il convient de faire remarquer qu'avec le système de la spécialisation du contrôle par ser-

En remaniant les attributions du Secrétariat général et du Contrôle, les réformes que nous préconisons mettront chaque chose à leur place : l'administrateur dans le domaine purement administratif, les contrôleurs à leur unique mission de contrôle. D'autre part, en organisant sur des bases plus rationnelles le fonctionnement du contrôle tant au Ministère même que dans les services extérieurs, cette institution permettra au Ministre de se rendre un compte plus exact du bon emploi des crédits que le Parlement lui accorde. Les Chambres n'ont jamais hésité à voter les sommes parfois considérables que les ministres de la Guerre leur ont demandées, mais le Ministre comme le Parlement ont le devoir d'obtenir l'assurance que tous les crédits votés sont employés avec le maximum de rendement ; car toute somme, si petite soit-elle, qui serait dépensée, nous ne dirons même pas inutilement, mais qui pourrait l'être plus utilement, est détournée de son but véritable qui est la défense nationale.

Nous demandons que l'organisation du contrôle soit modifiée de manière à donner à ce service la place légitime qui lui revient, et que les efforts des fonctionnaires d'élite qui le composent soient à l'avenir dirigés dans le sens nettement indiqué par le Parlement en 1911. Le contrôle de la Guerre a rendu et rend encore des services signalés; tous les Ministres qui se sont succédé rue Saint-Dominique,

vice comme nous le préconisons, ce ne serait pas 52 contrôleurs, mais les 2 ou 3 contrôleurs au maximum ayant tel ou tel service dans leurs attributions qui auraient seuls des relations avec le bureau correspondant de l'Administration centrale.

tous les rapporteurs du budget de la Guerre se sont plu à le constater. L'orientation nouvelle que lui impose la loi du 13 juillet 1911 lui permettra de rendre de plus grands services encore, en vue de la meilleure utilisation d'un budget qui atteindra bientôt la somme énorme de un milliard et demi par an.

Les critiques que nous venons de formuler à l'égard de l'organisation de l'Administration centrale du ministère de la Guerre et du fonctionnement défectueux du contrôle risqueraient de sembler exagérées si elles n'étaient pas appuyées de quelques exemples topiques. Nous en avons choisi deux que nous exposons dans le chapitre suivant.

CHAPITRE V

EXEMPLES DE L'INSUFFISANCE DU CONTROLE DANS LES DÉPENSES DE LA GUERRE

Les critiques que nous venons d'exposer doivent être appuyées d'exemples précis. Le premier, tiré de la loi du 24 juillet 1909 sur la réorganisation de l'artillerie, démontrera l'inexactitude des renseignements fournis au Parlement par l'Administration de la Guerre sur les conséquences financières d'un projet très important. — Le second, qui a trait au budget de l'habillement, a pour objet de montrer que le contrôle de la Guerre, dans les conditions où il fonctionne actuellement, ne peut relever les graves erreurs de gestion commises..

1. — LE COUT DE LA LOI D'ARTILLERIE

La loi du 24 juillet 1909 a coûté, en plus de ce qu'avait prévu l'Administration de la Guerre, 3 millions et demi de dépenses permanentes et 50 millions de dépenses de première mise, dont 40 millions pour les casernements et 10 millions pour l'habillement des nouvelles unités.

A la suite du dépôt du projet de loi sur lequel il importe de rappeler que le ministre des Finances

d'alors, M. Caillaux, n'avait pas apposé sa signature, les renseignements concernant les dépenses à prévoir ont été fournis aux Chambres en 1909 par l'Administration de la Guerre seule et sous sa responsabilité ; ces renseignements ont été reproduits dans les avis établis à cette époque par la Commission du budget de la Chambre et par la Commission des finances du Sénat (1). D'après les indications qu'ils contenaient, les dépenses devant résulter de la loi se divisaient en deux grandes catégories :

1° Dépenses de première mise une fois faites ;

2° Dépenses annuelles permanentes.

Nous donnons ci-après, dans un tableau récapitulatif, la comparaison des prévisions faites par l'administration de la guerre en 1909, et des dépenses réellement effectuées :

On voit la différence considérable qui apparaît entre les prévisions et la réalité : près de 40 millions pour les casernements, que l'on avait compté devoir coûter 8 millions seulement à l'État ; plus de 10 millions pour l'habillement des nouvelles unités pour lesquelles il n'avait rien été prévu du tout ; plus de 49 millions au total pour les dépenses de première mise. D'autre part plus de 3 millions et demi pour les dépenses permanentes qu'il aurait été facile de serrer de plus près.

Sans entrer dans le détail de chacune de ces catégories de dépenses, nous nous bornerons à donner, sur les différences les plus importantes, les casernements et l'habillement, quelques explications qui nous permettront de saisir sur le vif les moyens mis

(1) Document n° 193 de la Session ordinaire de 1909.

NATURE DES DÉPENSES	PRÉVISIONS de 1909.	DÉPENSES réelles	DIFFÉRENCES
	fr.	fr.	fr.
A. — *Dépenses de première mise.*			
Casernements, magasins, terrains de manœuvres, etc.	8.000.000	47.500.000	+39.500.000
Matériel d'artillerie. . . .	42.215.000	41.821.000	— 394.000
Achat de chevaux	8.850.000	7.402.000	— 1.448.000
Habillement.	»	10.723.000	+10.723.000
Premières mises d'équipement aux adjudants nommés.	»	153.500	+ 153.500
Frais de déplacement et de transport.	»	240.000	+ 240.000
Ameublements de sous-officiers rengagés. . . .	»	169.000	+ 169.000
Passage dans l'artillerie de 150 lieutenants d'infanterie	»	170.000	+ 170.000
TOTAUX. . .	59.065.000	108.178.500	+49.113.500
B. — *Dépenses annuelles permanentes.*			
Remaniement du cadre officiers	480.000	764.000	+ 284.000
Augmentation du nombre des sous-officiers, brigadiers et maîtres pointeurs rengagés	4.742.000	6.487.000	+ 1.745.000
Frais de service et de bureau. Dépenses diverses	110.000	719.000	+ 609.000
Augmentation de l'effectif des chevaux.	6.025.000	6.251.000	+ 226.000
Augmentation des munitions d'exercice.	3.120.000	3.520.000	+ 400.000
Entretien des armes, du matériel et des bâtiments	790.000	1.269.000	+ 479.000
TOTAUX. . .	15.267.000	19.010.000	+ 3.743.000

en œuvre par le contrôle de la Guerre pour asseoir ou justifier ses prévisions.

A. — **Les Casernements.**

Au lieu de 8 millions indiqués par la Guerre en 1909 pour la quote-part de l'État, c'est 48 millions qui ont été dépensés.

Dès la discussion de la loi devant la Chambre et devant le Sénat, le chiffre de 8 millions indiqué par le ministère de la Guerre comme représentant le coût de la construction des casernements apparut à beaucoup comme manifestement très au-dessous de la vérité; nous avons pu nous-même facilement montrer lors de la discussion de la loi au Sénat le 11 juillet 1909, à l'aide d'évaluations très simples que les faits ont justifiées, basées sur le coût d'une place d'homme et d'une place de cheval dans une caserne, qu'on aboutissait à un chiffre au moins quadruple de celui qui était annoncé; que, de plus, il fallait ajouter aux constructions des casernements proprement dits les dépenses de travaux d'adduction d'eau, de canalisations de gaz ou d'électricité, d'égouts, etc., qui sont la conséquence de l'édification de nouvelles casernes; qu'il fallait aussi tenir compte de l'achat de terrains de manœuvre, de la construction de docks pour le matériel, et dans certaines localités, d'hôpitaux, de manutentions militaires, de parcs à fourrages, etc., en un mot de toutes les installations si nombreuses et si variées qui résultent de la création d'une garnison nouvelle ou de l'extension d'une garnison déjà existante.

En vain, dès 1909, réclamait-on du ministère de la Guerre des éclaircissements, des explications détaillées. Les réponses qu'on en obtenait restaient vagues. On se contentait de dire que la dépense de 8 millions n'était que la quote-part de l'État, que si on y ajoutait les contributions des villes qui allaient se disputer les nouveaux régiments, ce n'était pas 8 millions, mais 16 millions environ que coûteraient les casernements, qu'au surplus, il était difficile de donner des évaluations plus précises, que tout dépendait du choix des localités où les nouveaux régiments seraient installés, qu'il s'agissait d'une dépense militaire d'une utilité incontestée, que le Parlement n'avait pas l'habitude de se montrer intransigeant lorsqu'on réclamait de son patriotisme les sacrifices qu'exigeait la défense nationale, etc.

C'est dans ces conditions que la loi fut votée.

Pour expliquer l'écart considérable qui existe entre la dépense de 48 millions réellement effectuée et celle de 8 millions annoncée en 1909, l'Administration de la Guerre a fait observer, que tout aussi bien pour les travaux d'extension ou d'amélioration des casernements déjà existants que pour les constructions neuves, on n'a fait qu'exécuter, à l'occasion de l'augmentation de l'artillerie, et non en raison même de cette augmentation, des travaux d'amélioration et de desserrement du casernement qui ont été prévus à un programme général de réorganisation des casernements arrêté depuis quelques années par l'Administration militaire.

« L'évaluation primitive de la dépense — explique l' Administration — concernant les casernements de l'artillerie, a été faite en septembre 1908, c'est-à-

dire avant que les dispositions du projet de loi du 24 juillet 1909 soient définitivement arrêtées. On ignorait à ce moment dans quelles garnisons seraient réparties les nouvelles unités d'artillerie et il était par suite impossible d'établir les devis détaillés. »

Les calculs faits à ce moment conduisirent à une dépense probable de 22 millions, et « on avait cru pouvoir évaluer aux deux tiers de cette somme le montant des fonds de concours à fournir par les municipalités, de sorte que la dépense devant rester à la charge de l'État ressortait à 8 millions environ, chiffre indiqué au moment de la discussion de la loi ».

Le mode de calcul ayant conduit à 22 millions « supposait que les nouvelles formations d'artillerie resteraient casernées à côté des formations existantes, ou du moins qu'il ne serait prévu de casernements neufs que dans la limite de l'augmentation d'effectif résultant de la réorganisation de l'arme. On ne pouvait opérer autrement puisqu'on ignorait alors de quelle manière les troupes d'artillerie seraient réparties sur le territoire.

« En fait, quand on est passé à la mise en exécution des dispositions de la loi, on a été amené à placer un grand nombre des unités créées, ou des unités anciennes, non pas dans les garnisons déjà occupées par l'artillerie, mais dans des garnisons nouvelles. Outre que cette disposition était susceptible de procurer des subventions plus élevées de la part des municipalités des villes choisies pour les nouvelles garnisons, elle avait l'avantage de placer les troupes d'artillerie en contact plus immédiat avec les troupes des autres armes avec lesquelles elles devaient manœuvrer et combattre. »

C'est de là que provient la plus grande partie du dépassement.

« Mais, en outre, on n'avait pas tenu compte, dans cette évaluation primitive, des dépenses à engager pour assurer l'installation provisoire des unités en attendant que les nouveaux casernements puissent être mis à leur disposition, dépenses qui se sont élevées à près de 3 millions. »

Telle est, reproduite dans ses parties essentielles, la thèse du ministère de Guerre.

Nous ne saurions l'admettre.

En premier lieu on ne peut sérieusement soutenir que les dépenses dont il s'agit doivent être considérées comme de simples dépenses « par anticipation » à effectuer sur le programme général de réorganisation des casernements qu'on invoque aujourd'hui.

Et tout d'abord qu'est-ce exactement que ce programme? A la suite d'enquêtes locales et d'un travail de coordination effectué à Paris, le ministère de la Guerre a établi un programme de toutes les améliorations, extensions ou constructions de casernements concernant toutes les garnisons de France, en vue de desserrer les casernes trop encombrées, et d'effectuer partout les améliorations reconnues indispensables ou simplement utiles (installation de réfectoires, de salles d'astiquage, de latrines de nuit, etc., etc.). La dépense totale nécessitée par l'exécution de ce programme n'aurait pas été inférieure à 525 millions.

Comment ce programme était-il destiné à être réalisé ?

Le Département de la Guerre, sans l'avoir d'ail-

leurs soumis à l'approbation du Parlement, a demandé et obtenu au cours de chacun des trois exercices 1910, 1911 et 1912 une somme de 1.200.000 francs pour sa mise à exécution progressive, c'est-à-dire qu'on aurait mis environ *quatre cents ans* pour le mener à bonne fin. La thèse de l'Administration militaire consistait donc à dire : les dépenses de casernements de l'artillerie ne sont pas, en réalité, à mettre à la charge de la loi de réorganisation de cette arme, car ce sont là de simples dépenses « par anticipation », puisque ces dépenses se seraient imposées de toutes façons au titre du programme de réorganisation des casernements.

Nous éprouvons en réalité quelque gêne à réfuter des arguments aussi pauvres. Jamais en 1909 on n'a présenté au Parlement la question sous cet aspect. Tout le monde savait et proclamait que l'augmentation de vingt-deux nouveaux régiments d'artillerie devait fatalement entraîner l'édification de nouvelles casernes, et l'idée n'aurait pu, à ce moment, venir à l'esprit de personne, de soutenir que ces casernes n'étaient pas à mettre à la charge de la loi de l'artillerie, sous prétexte que d'ici quatre cents ans on aurait dû reconstruire ou améliorer un certain nombre de casernes existantes, et qu'on procède ainsi par avance à des travaux qui seraient venus grever le budget... de l'an 2312.

Quant au dépassement considérable des dépenses annoncées — 47 millions et demi au lieu de 8 millions — les arguments produits par le Département pour essayer de se justifier ne sauraient davantage être retenus.

A la considération que l'évaluation primitive de la dépense avait été faite en septembre 1908, c'est-à-dire avant que les dispositions du projet de loi qui a abouti à la loi du 24 juillet 1909 soient définitivement arrêtées, et que de ce fait il y avait une certaine imprécision, nous répondrons ceci : si les évaluations de septembre 1908 manquaient de précision, on pouvait — et on devait — les rectifier en juillet 1909 (l'avis de la Commission des finances est du 8 juillet 1909), car à cette date — à la veille du vote définitif de la loi — il n'est pas admissible qu'au ministère de la Guerre on n'ait pas été fixé sur toutes ses conséquences et sur la manière dont on l'appliquerait.

En ce qui concerne le montant de l'évaluation faite en septembre 1908 — 22 millions — et la quote-part qu'on attribuait aux villes dans la dépense, les deux tiers — soit 8 millions environ pour l'État — l'explication fournie aujourd'hui par le Département est contredite par celle qui avait été produite par lui en 1909. A la séance du Sénat du 11 juillet 1909, le ministre de la Guerre, le général Picquart, s'exprimait en effet en ces termes, au sujet de cette question :

« Quelles sont les bases du calcul de la dépense ? 65 batteries à 90 hommes donnent 5.850 hommes ; 65 batteries à 57 chevaux donnent 3.705 chevaux. Si vous multipliez ces chiffres par la dépense moyenne prévue pour le logement d'un homme, soit 1.800 fr., ou pour abriter un cheval, soit 700 francs, vous arriverez au chiffre de 13 millions. En ajoutant 3 millions pour les champs de manœuvre, hangars, etc., cela fait 16 millions » (et non 22).

« Nous avons supposé que les municipalités contribueraient pour une moitié à ces dépenses » (et non pour les 2/3), « et c'est pourquoi nous avons estimé que la part qui reviendrait à l'État serait de 8 millions. »

Il résulte nettement de cette citation que les évaluations faites par l'Administration militaire en juillet 1909 conduisaient à une dépense totale de 16 millions, et non de 22 millions comme elle le dit aujourd'hui, et que la quote-part qu'elle attribuait aux villes à cette époque n'était pas des deux tiers, mais de la moitié seulement. Cette simple constatation montre quel crédit nous devons accorder aux explications nouvelles.

Les motifs allégués par le Département pour expliquer que les bases du calcul ayant conduit à un chiffre de 22 millions — à savoir qu'à cette époque on supposait que les nouvelles formations d'artillerie resteraient casernées à côté des formations existantes et que ce n'est que plus tard qu'on a été amené à placer les nouveaux régiments non pas dans les anciennes garnisons, mais dans des garnisons nouvelles — n'ont pas plus de valeur. En 1909 comme en 1911 « l'avantage de placer les troupes d'artillerie en contact plus immédiat avec les troupes des autres armes avec lesquelles elles doivent manœuvrer et combattre » était une chose connue, une vérité évidente, proclamée partout et par tous, et elle l'était si bien que longtemps avant 1909 on avait, chaque fois que la chose avait été possible, déplacé des régiments d'artillerie — autrefois tous groupés dans la même garnison — pour les rapprocher des troupes d'infanterie.

Que dire enfin de cet aveu, qu'on n'avait pas tenu compte, dans l'évaluation primitive, des dépenses à engager pour assurer l'installation provisoire des unités en attendant que les nouveaux casernements soient construits — coût : 3 millions ? S'imaginait-on, en 1909, que les casernes allaient subitement sortir du sol ?

L'exposé qui vient d'être fait des conditions dans lesquelles ont été établies en 1909 les évaluations du coût de la construction des casernements, montre que ces prévisions ont été préparées avec une légèreté et une insouciance inexcusables. A ceux qui, en 1909, émettaient des doutes sur l'exactitude des chiffres publiés, on répondait qu'il s'agissait d'une question vitale, que la défense nationale était en jeu. Or il est à peine besoin de faire remarquer que la défense nationale n'avait rien à voir avec la question des casernements de l'artillerie. Ce n'est pas vingt casernes de plus, disséminées sur le territoire, qui augmenteront la valeur de notre armée et son degré de préparation à la guerre. Les 47 millions que nous coûte l'installation de l'artillerie n'auraient-ils pas été beaucoup plus utilement dépensés si on les avait consacrés aux camps d'instruction qui nous font encore si complètement défaut et dont tout le monde réclame instamment la création ? En tous cas, la défense nationale n'était nullement intéressée à ce que le coût probable de la loi fût caché au Parlement.

B. — Les dépenses relatives à l'habillement des nouvelles unités.

L'Administration de la Guerre n'avait rien prévu. Elle a dépensé plus de 2 millions pour la constitution des masses d'habillement, dans des conditions sévèrement qualifiées par la Cour des comptes, — et 8 millions pour la constitution des approvisionnements d'effets à la mobilisation, au moyen d'un prélèvement irrégulier d'effets sur les approvisionnements des dépôts.

Une autre dépense n'avait fait l'objet d'aucune prévision. C'est celle relative à l'habillement des nouvelles unités créées et à la constitution des approvisionnements d'habillement et d'équipement nécessaires pour les besoins de la mobilisation.

Il a fallu, en effet, d'une part attribuer aux 22 nouveaux régiments, à titre de première mise, ainsi qu'aux 40 anciens régiments pour tenir compte de la situation précaire où la création des nouvelles batteries les avait placés, des allocations qui au total se sont élevées à 2.142.415 francs d'après l'aveu de l'Administration de la Guerre, à une somme notablement plus élevée d'après les constatations faites par la Cour des comptes.

Il a fallu, d'autre part, constituer de toutes pièces les collections d'effets destinés à habiller, au moment de la mobilisation, les réservistes ou territoriaux destinés à porter les nouvelles batteries à l'effectif de guerre ou à former de toutes pièces les unités de ravitaillement ou les dépôts qui ne se constituent qu'à la mobilisation, et qui, par suite de l'augmentation du nombre des canons du corps

d'armée, sont maintenant en plus grand nombre ou à effectif plus élevé que dans l'organisation antérieure à la loi du 24 juillet 1909.

De la première question — attribution d'une somme de 2.142.415 francs — nous ne dirons rien de plus ici. Nous nous bornerons à reproduire l'appréciation qu'en a faite la Cour des comptes dans son Rapport public sur le budget de l'exercice 1911.

La Cour indique tout d'abord un chiffre beaucoup plus élevé. Et elle ajoute : « Le défaut principal de ces combinaisons est de méconnaître les droits budgétaires du Pouvoir législatif. Il résulte des pièces que les diminutions de la masse de certains corps de troupes ont servi à constituer la masse des corps de nouvelle formation. La procédure qu'a suivi le ministère de la Guerre ne peut être approuvée, car elle a tendu et elle a abouti à accroître les crédits de la guerre sans l'autorisation et à l'insu du Parlement. »

Nous ne retiendrons que le montant de la dépense ainsi faite, qui n'avait pas été annoncée au Parlement lors de la présentation de la loi, en 1909, et qui est à mettre à la charge de la réorganisation de l'artillerie.

Nous traiterons uniquement ici la question de la constitution des approvisionnements d'effets pour les besoins de la mobilisation.

En cherchant à dégager la vérité des diverses explications, quelque peu contradictoires et fort obscures, qui nous ont été données par l'Administration de la Guerre, nous sommes arrivé à la conclusion suivante :

Des dépenses relativement considérables ont été faites pour constituer les approvisionnements de réserve de l'habillement relatives aux formations nouvelles de l'artillerie, mais pour partie ces dépenses ont été faites avant la promulgation de la loi au titre des formations dont la création à la mobilisation était prévue au plan de mobilisation adopté un an avant cette promulgation; et d'autre part on a fait des prélèvements momentanés sur les approvisionnements des dépôts, quitte à les reconstituer ultérieurement à l'aide des crédits de la 3e section du budget.

Autant qu'on en peut juger, la thèse de l'Administration de la Guerre serait la suivante au sujet de la première catégorie de dépenses (constitution d'approvisionnements au titre des formations de mobilisation dont la création était prévue au plan de mobilisation) : *Si la loi de l'augmentation de l'artillerie n'avait pas été votée,* on aurait néanmoins dû effectuer ces dépenses, puisqu'il s'agissait de batteries de réserve absolument nécessaires à la mobilisation. Cette dépense se serait imposée en tout état de cause; elle n'est donc pas à mettre à l'actif de la loi.

Ce raisonnement a un point de départ inexact : *Si la loi n'avait pas été votée.* Mais la loi a été votée, et c'est en partant de ce fait que tout le débat se pose (car si la loi n'avait pas été faite, il n'y aurait pas de débat). Or, puisque cette loi existe, il aurait bien fallu, après sa promulgation, constituer de toutes pièces des approvisionnements pour les nouvelles unités actives qu'elle créait — et qui sont venues remplacer les unités de réserve prévues au plan de mobilisation — ainsi que pour les nouvelles formations de réserve (batteries de renforcement, unités

de ravitaillement) dont la constitution à la mobilisation résultait de l'augmentation de l'arme.

En fait, lors de l'élaboration du nouveau plan de mobilisation, en 1908, on a tenu compte de l'augmentation projetée de l'artillerie, et escomptant le vote prochain de la loi à ce moment soumise au Parlement, on a prévu la constitution à la mobilisation, de batteries de réservistes auxquelles on substituerait, une fois la loi votée, les unités actives que la loi devait créer. Les approvisionnements qu'il a fallu prévoir pour ces batteries de réservistes — solution temporaire — ont ensuite été affectés aux batteries actives — solution définitive — et sont bien à mettre à la charge de l'augmentation de l'artillerie.

Les motifs invoqués par l'Administration de la Guerre pour ne pas tenir compte de cette catégorie de dépenses ne sauraient par suite être retenus. Au surplus, il est facile de la mettre en contradiction avec elle-même, et de montrer que l'ingéniosité qu'elle déploie pour rejeter ces dépenses est en défaut.

Les dépenses pour les casernements, dit-elle, se seraient imposées de toutes façons, même si la loi n'avait pas été votée.

Les dépenses pour l'habillement, dit-elle aussi, se seraient imposées également, même si la loi n'avait pas été votée.

Pourquoi alors, lui demandons-nous, a-t-elle fait entrer dans les évaluations de 1909 les dépenses de casernements et n'a-t-elle pas fait de même pour les dépenses de l'habillement ?

En présence d'explications aussi contradictoires, nous avons jugé nécessaire d'éclaircir complètement la question par une enquête approfondie.

Le nombre total de collections d'effets à constituer en vue de la mobilisation dépend du nombre d'hommes à pourvoir d'effets d'habillement à ce moment, et est égal au total des trois chiffres indiqués ci-après :

1° Différence entre l'effectif de guerre et l'effectif de paix;

2° Effectif des dépôts que l'on forme seulement à la mobilisation;

3° Majoration d'effets, dite majoration d'essayage, en vue de pouvoir doter chaque homme à habiller à la mobilisation d'effets à sa taille (1/10).

La dépense à mettre à la charge de l'augmentation de l'artillerie se trouve donc représentée par l'augmentation du nombre de collections d'effets correspondants à l'accroissement des effectifs de cette arme.

Pour évaluer cette dépense, il suffit donc de connaître.

1° L'effectif total sur pied de guerre des formations de mobilisation de l'artillerie au 1er janvier 1908, c'est-à-dire avant la mise en vigueur du plan de mobilisation dont il a été question précédemment, et au 1er janvier 1912, c'est-à-dire après l'application intégrale de la loi du 24 juillet 1909;

2° L'effectif total sur pied de paix de l'artillerie aux mêmes dates;

3° L'effectif total des dépôts à former à la mobilisation à ces mêmes dates.

D'après les chiffres qui nous ont été fournis par le Département de la Guerre nous avons pu nous rendre compte que le nombre de collections à constituer en vue de la mobilisation avait augmenté, entre les

deux dates précitées, et y compris la majoration d'essayage, de 63.091 collections. En multipliant ce nombre par le prix d'une collection (136 francs), on aboutit à une somme de 8.580.376 francs qui représente la dépense à mettre à la charge de l'augmentation de l'artillerie.

En fait l'habillement des formations nouvelles de l'artillerie a été constitué au moyen de prélèvements effectués sur les approvisionnements des dépôts, lesquels furent ensuite reconstitués à l'aide des crédits que l'on inscrit régulièrement à la 3e section du budget de la Guerre sous la rubrique « Habillement, constitution d'approvisionnements de toute nature pour les besoins de la mobilisation ».

Cette manière d'opérer est inadmissible, car en agissant ainsi, la dépense s'est trouvée noyée dans les dépenses restant à faire pour la mise à hauteur de nos approvisionnements de mobilisation, et le coût de la loi de l'artillerie s'est trouvé allégé d'autant. De plus, outre que l'opération ainsi effectuée a eu comme résultat de ne pas permettre au Parlement de se rendre compte des conséquences financières de la loi qui lui était présentée, on est en droit de se demander si, au point de vue de la mobilisation, elle n'a pas été de nature à présenter de graves dangers.

Pour toutes les dépenses militaires, le Parlement s'est toujours appliqué à collaborer loyalement avec le Gouvernement. Rien ne peut justifier ce sentiment de ruse qu'a apporté l'Administration de la Guerre à atténuer les évaluations préalables, et à fausser le jeu normal des crédits budgétaires pour justifier la dissimulation des prévisions réelles.

2. — LES DÉPENSES DE L'HABILLEMENT DANS L'ARMÉE

La dépense annuelle par homme varie dans des proportions inexplicables entre les divers régiments. Le fonctionnement du contrôle lui interdit une enquête sérieuse, qui, d'après nos calculs, devrait aboutir à une économie annuelle de plus de 2 millions par une amélioration de la gestion du service. — Le contrôle ne peut davantage se rendre compte si les ressources mises à la disposition du service correspondent bien aux dépenses réellement faites.

Nous allons donner une autre preuve de la mauvaise orientation du contrôle des dépenses au ministère de la Guerre en exposant le résultat d'une étude sommaire à laquelle nous avions demandé à l'administration de la Guerre de procéder au sujet des dépenses relatives à l'habillement dans les corps de troupe.

Nous avions posé la question suivante :

« Comment peut-on justifier que le taux de la prime d'habillement soit fixé au même taux pour les régiments stationnés dans le Nord et dans le Midi, alors que la rigueur du climat impose aux premiers des dépenses incontestablement plus élevées qu'aux seconds ?

« Quelle a été, au cours des trois dernières années (1909, 1910 et 1911), la dépense moyenne par homme réellement effectuée dans les régiments d'infanterie indiqués ci-après pour l'habillement proprement dit ?

La liste des régiments d'infanterie que nous avions indiqués comportait 20 régiments stationnés dans le Nord et dans l'Est de la France et 20 autres en garnison dans le Midi.

Les renseignements que nous a fait parvenir l'Administration de la Guerre en réponse à la question ci-dessus sont résumés dans le tableau ci-après où les 40 régiments sur lesquels les renseignements ont porté sont classés dans l'ordre décroissant de leurs dépenses respectives.

Désignation des régiments.	Dépense annuelle par homme.
81e régiment, à Montpellier	114 fr. 81
17e — Gap	105 »
159e — Briançon	103 66
96e — Béziers	99 96
40e — Nîmes	96 63
141e — Marseille	95 33
152e — Gérardmer	94 87
18e — Pau	93 38
3e — Marseille	91 36
34e — Mont-de-Marsan	90 44
42e — Belfort	90 »
9e — Agen	89 83
49e — Bayonne	89 71
35e — Belfort	89 62
151e — Verdun	89 11
145e — Maubeuge	88 89
43e — Lille	88 36
53e — Perpignan	88 32
80e — Narbonne	87 99

Désignation des régiments.			Dépense annuelle par homme.
21e	régiment à	Langres	86 fr. 89
55e	—	Aix	86 78
20e	—	Montauban	86 52
111e	—	Toulon.	86 10
143e	—	Castelnaudary	85 90
11e	—	Montauban	85 76
155e	—	Commercy	85 48
149e	—	Épinal	85 42
161e	—	Saint-Mihiel	85 35
58e	—	Avignon	85 34
84e	—	Avesnes	84 83
94e	—	Bar-le-Duc	83 77
154e	—	Lérouville	83 29
150e	—	Saint-Mihiel	83 14
14e	—	Toulouse	83 09
112e	—	Antibes	82 68
91e	—	Mézières	81 90
147e	—	Sedan	80 55
83e	—	Toulouse	80 62
148e	—	Givet	77 26
162e	—	Verdun.	76 99

Le Département de la Guerre accompagne des observations qui suivent les renseignements numériques que nous lui avions demandés et qui sont récapitulés dans le tableau ci-dessus :

« La fixation d'un taux unique pour la prime d'habillement des régiments d'infanterie se justifie par la nécessité de consacrer le principe de l'uniformité de la tenue dans tous les corps de troupe de la même arme et par cette considération que le port des effets de drap dans toutes les garnisons de France est commandé bien moins par le climat que par les circonstances militaires, garde, exercices, manœuvres, etc.

« L'état ci-joint établit d'ailleurs que, sauf pour les corps de troupe participant aux groupements alpins, qui perçoivent d'ailleurs une prime supplémentaire *ad hoc*, le plus ou moins de rigueur du climat régional exerce, d'une façon générale, une influence relativement faible sur les dépenses d'habillement. Les dépassements sur la normale résultent plutôt de l'intensité plus ou moins grande de l'instruction, de la fréquence du service de place, surtout dans les grandes villes où il est particulièrement chargé, etc... ; c'est principalement pour ce dernier motif que les troupes du gouvernement militaire de Paris perçoivent un supplément de prime.

« Il convient du reste de remarquer qu'à moins de motif parfaitement caractérisé, comme ceux qui viennent d'être cités, il serait imprudent d'établir trop facilement des différences entre le taux des primes accordées aux divers corps. Le Ministre a d'ailleurs la faculté d'accorder des secours aux masses des corps qui auraient eu à souffrir de circonstances exceptionnelles. »

Ainsi, contrairement à ce que l'on serait fondé à croire à priori, les régiments du Midi dépensent autant pour l'habillement que ceux du Nord et de l'Est et même si on établit la moyenne des 20 régiments stationnés dans le Midi, on trouve une dépense annuelle par homme supérieure de 3 fr. 43 à celle de la moyenne des 20 régiments en garnison dans le Nord et dans l'Est. Il y a là un résultat bien fait pour surprendre, et les explications fournies par l'Administration de la guerre pour attribuer les écarts relevés à des circonstances militaires : exercices, manœuvres, séjour dans les grandes villes, ne nous pa-

raissent nullement péremptoires. C'est ainsi que des deux régiments en garnison à Verdun, faisant brigade ensemble, participant aux mêmes manœuvres, astreints à un service identique : l'un, le 162e, ne dépense que 76 fr. 99, alors que le second, le 151e, dépense 89 fr. 11, soit 12 fr. 12 de plus par homme et par an. C'est ainsi encore que le 83e en garnison à Toulouse, grande ville où le service de garde est assez chargé, dépense 80 fr. 62, alors que le 96e, en résidence à Béziers, ville de moindre importance, dépense 99 fr. 96, soit 19 fr. 34 de plus.

Sur l'ensemble des 40 régiments considérés, on constate un écart de 37 fr. 82 entre le régiment qui dépense le plus (114 fr. 81) et celui qui dépense le moins (76 fr. 99).

N'y a-t-il pas là une situation qui devrait appeler l'attention du contrôle et lui faire procéder à une étude d'ensemble de la question ? Malheureusement, comme nous l'avons indiqué précédemment, l'organisation actuelle de ce service au ministère de la Guerre, qui cantonne les contrôleurs dans des études de détail, qui les réduit à un rôle de simples vérificateurs des comptabilités régimentaires de 4 ou 5 corps de troupe par an, de même que l'interdiction pour eux d'aller puiser dans les bureaux de l'Administration centrale les renseignements d'ensemble qui s'y trouvent et qui pourraient éclairer leurs recherches (1), leur interdit des études de cette nature.

(1) Les comptes annuels de la gestion de l'habillement dans tous les régiments de l'armée sont adressées au bureau de l'habillement du Ministère, et c'est l'examen de ces comptes qui permettrait seul une étude d'ensemble.

L'intérêt budgétaire qu'il y aurait à poursuivre de telles études serait pourtant considérable, comme nous allons le montrer.

Si des 40 régiments sur lesquels les renseignements ont été pris, on écarte les deux régiments alpins qui sont dans une situation particulière, ainsi que les deux régiments ayant eu la plus forte dépense et les deux ayant eu la dépense minima, en raison des circonstances spéciales où ils ont pu se trouver, les 34 autres régiments se groupent en deux catégories :

16 qui ont une dépense au-dessus de la moyenne de 87 fr. 53 et qui, comparés entre eux, atteignent une moyenne de dépenses annuelles de 91 fr. 05.

18 qui ont une dépense au-dessous de la moyenne de 87 fr. 53 et qui, comparés entre eux, ont une moyenne de dépenses annuelles de 84 fr. 05.

A ces chiffres, il convient d'ajouter aux uns et aux autres une somme de 9 francs, pour autres dépenses diverses incombant également à la masse d'habillement (dépenses de l'armement, blanchissage, frais de bureaux, etc.), ce qui porte les deux chiffres ci-dessus respectivement à 100 fr. 05 et 93 fr. 05.

La différence des dépenses moyennes des régiments des deux catégories ressort ainsi à 7 francs, sans qu'aucune cause puisse à priori expliquer pourquoi les régiments de la première catégorie dépensent en moyenne 7 francs de plus que ceux de la deuxième catégorie. Il est vraisemblable que ce résultat tient simplement à une mauvaise gestion du service de l'habillement dans les régiments de la première catégorie, alors qu'au contraire les dépenses de l'habillement sont plus étroitement surveillées dans les

régiments de la deuxième catégorie. Un examen comparatif de la gestion des uns et des autres permettrait seul de se rendre compte de l'exactitude de cette hypothèse.

Si elle se trouvait confirmée par un examen détaillé de la question et si l'étude, au lieu de porter non plus sur 40 régiments seulement, mais sur tous les régiments, étude effectuée tant dans les bureaux du Ministère que sur place, aboutissait à la même conclusion, on pourrait réaliser sur le budget une économie appréciable. En effet, le total des allocations faites à la masse d'habillement s'élève à 96 fr. 36 par homme et par an. En se basant sur les dépenses moyennes des régiments de la deuxième catégorie qui dépensent 3 francs de moins que la moyenne générale, on voit qu'on pourrait réduire de 3 francs par an les allocations, ce qui pour les 700.000 hommes présents sous les drapeaux, représente 2.100.000 fr.

Si nous envisageons maintenant, non plus les dépenses effectives des corps de troupe en ce qui concerne l'habillement, mais le mode d'établissement du budget de ce service, nous trouverons ici encore matière à critique.

Les prévisions de dépenses y sont basées sur l'effectif à entretenir, et sous forme de primes allouées aux corps de troupe par homme présent et par journée de présence.

Il en résulte qu'avec un pareil mode d'établissement du budget, il est impossible au Parlement de se rendre un compte exact des dépenses réelles effectuées par l'administration militaire pour assurer l'habillement des troupes, et en particulier de con-

naître les prix auxquels cette administration paye les matières ou objets qui lui sont nécessaires (draps, toiles, chaussures, prix de confection des effets, etc.).

Les crédits nécessaires au service de l'habillement pour faire face aux dépenses de cette nature proviennent en effet du remboursement effectué par les corps de troupe de la valeur des effets qui leur sont livrés par le service de l'habillement. Comment peut-on dans ces conditions avoir l'assurance que les ressources ainsi mises à la disposition de ce service correspondent bien exactement aux dépenses qu'il a réellement à acquitter? Autrement dit, comment peut-on se rendre compte que les prix auxquels les corps de troupe remboursent au service de l'habillement les effets que celui-ci leur livre correspondent exactement au prix de revient réel de ces effets?

Les explications de l'Administration se résument en ceci : le très grand nombre d'effets, de pointures diverses, à fournir, ainsi que les prix différents auxquels les fournisseurs de drap et les entrepreneurs de confection d'effets ont soumissionné, rendent très ardu l'établissement d'un prix de revient moyen ; le prix de remboursement pour les corps de troupe, dit « prix de nomenclature », est modifié au fur et à mesure de la variation des éléments qui interviennent dans sa fixation. Mais il en résulte néanmoins qu'il existe forcément entre ce prix de nomenclature et le prix de revient moyen des écarts qui tantôt sont dans un sens, tantôt dans un autre.

A la question précise que nous avions posée au sujet de cet écart au cours de l'année 1910, l'Administration nous a fait connaître que les remboursements effectués par les corps de troupe se sont

chiffrés par un excédent de 1.843.527 francs par rapport au prix de revient, excédent en partie compensé d'ailleurs par des écarts en sens inverse au cours des années 1908, 1909 et 1911.

Il y a là une situation qui doit appeler l'attention du Parlement. Il serait très intéressant de savoir si, non pas sur une période de quatre années seulement, mais au total, au cours des exercices successifs, le service de l'habillement n'a pas eu à sa disposition des sommes plus considérables que les dépenses qu'il avait réellement à effectuer, et quel usage il a fait des excédents de recettes qu'il s'est ainsi procurées en faisant rembourser par les corps de troupe les effets qu'il leur a livrés à des prix supérieurs au prix de revient.

Il y a de plus, à notre avis, une anomalie à ce qu'un service puisse balancer les excédents de ses recettes et de ses dépenses d'un exercice déterminé par des excédents en sens inverse sur d'autres exercices.

Cet état de choses a déjà provoqué des observations de la part des membres du Parlement. C'est ainsi que le 31 mai 1912, M. le député Thalamas s'exprimait à ce sujet, à la tribune de la Chambre, dans les termes suivants :

« Je pense qu'il existe dans certaines Administrations centrales des comptabilités que je ne voudrais pas appeler occultes, mais qui échappent complètement à la connaissance et au contrôle du Parlement.

« Laissez-m'en citer un exemple que m'inspire la situation de membre de la Commission des comptes

définitifs. Je le prendrai dans le chapitre de l'habillement au ministère de la Guerre, un des gros chapitres, comme vous savez.

« La majorité des crédits de ce chapitre comprend des allocations en primes journalières d'entretien qui sont payées aux corps de troupes. Les comptes sont rendus en journées de primes, régulièrement. Seulement, entre le vote du budget et l'établissement du compte budgétaire, l'Administration de la Guerre a fait toutes sortes d'opérations qu'elle passe sous silence. Elle a vendu aux corps de troupe toutes sortes d'objets. Elle a acheté des matières, des effets de remplacement. Elle a même fait mieux : elle a vendu ces objets aux corps de troupe à des prix fixés par elle, et ces prix sont toujours très supérieurs au prix de revient majoré des frais généraux réels.

« On se trouve ainsi en face de toute une série d'opérations dont on n'a aucune connaissance. Elles permettent aux administrations publiques de se mouvoir avec une facilité extrême en échappant totalement au contrôle du Parlement. On ne trouve pas trace de ces opérations dans les comptes soumis à la Commission des comptes définitifs ; et cependant elles se chiffrent par millions rien que pour ce chapitre. »

Cette situation irrégulière résulte de la facilité qu'offre à l'Administration de la Guerre le régime des masses. Ce régime mériterait une étude détaillée.

Mais la seule conclusion que nous voulions tirer pour l'instant de cette situation absolument anormale est l'insuffisance du contrôle parlementaire

des dépenses du budget de l'habillement. Cette insuffisance tient, elle aussi, à l'orientation défectueuse du contrôle administratif. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les missions et investigations des fonctionnaires de ce corps sont, en ce qui concerne l'habillement, réparties pour les uns sur le fonctionnement du service dans les corps de troupe, pour les autres sur le fonctionnement du service en dehors des corps de troupe, sans que ni les uns ni les autres soient chargés de contrôler le budget de l'habillement dans son ensemble, de suivre toutes les opérations administratives et techniques qui, depuis le vote des crédits jusqu'à la reddition des comptes, concernent la consommation des 50 millions environ qui constituent le budget de l'habillement, en un mot de « suivre l'exécution de ce budget » pour reprendre les termes mêmes de la loi de finances de 1911. Nous avons la conviction que s'il était organisé comme le veut cette loi, le contrôle saurait mettre fin à un état de choses qui, comme nous venons de le voir, est loin d'être à l'abri de toute critique.

CHAPITRE VI

L'ORGANISATION DU CONTROLE AU MINISTÈRE DE LA MARINE

A la différence du contrôle de la Guerre, le contrôle de la Marine fonctionne à la fois préventivement et à posteriori ; il comporte un service central, des fonctionnaires mobiles et des fonctionnaires résidents dans les ports. — Les décrets du 12 septembre 1913 sur le contrôle préventif et le contrôle de l'exécution du budget.

L'organisation du contrôle au ministère de la Marine et son mode de fonctionnement diffèrent essentiellement de l'organisation et du fonctionnement du contrôle au ministère de la Guerre.

La caractéristique principale de cette différence provient de ce que, à la Guerre, il est central et procède à posteriori, alors qu'à la Marine il a un rôle préventif extrêmement important et comporte des organismes locaux.

Quels sont les motifs de deux solutions aussi nettement opposées dans deux Ministères qui, au point de vue administratif comme à beaucoup d'autres, ont de nombreux points de similitude ?

Bien que, lors de l'élaboration du projet de loi sur le contrôle de la Marine, la Commission extra-parlementaire chargée de l'étude préliminaire ait conclu, après une enquête approfondie faite dans les ports, et à l'unanimité de ses membres, à l'adoption d'un contrôle uniquement mobile, lorsque le projet vint devant le Parlement, la question fut extrêmement discutée et le contrôle local adopté.

Les considérations qui firent prévaloir cette solution furent les suivantes :

1° L'action administrative du Département de la Marine, au lieu d'être disséminée sur tout le territoire, dans des centaines de places de garnison, comme au Département de la Guerre, est concentrée dans cinq ports de guerre et dans trois établissements hors des ports (Indret, Guérigny, Ruelle). On peut donc dans la Marine réaliser le contrôle permanent et local avec un effectif de contrôleurs relativement réduit, alors que cette organisation nécessiterait, dans le Département de la Guerre, un nombre de fonctionnaires considérable.

2° Il n'y a, dans le Département de la Guerre, rien de comparable à l'organisation d'un grand centre économique et industriel comme un port de guerre.

La complexité extrême des services d'un arsenal maritime et la répercussion de ces services les uns sur les autres ne permet pas le fonctionnement utile d'un contrôle mobile intermittent, car l'arsenal est une grande machine administrative, et pour bien comprendre son mécanisme il faut la voir en mouvement; l'instruction professionnelle est ici insuffisante sans la compétence locale.

3° Un décret du 25 août 1900 a donné leur autono-

mie aux divers services constituant les arsenaux de la Marine. Chaque chef de service, maître de tous ses moyens d'action, dirige son service avec une pleine autorité, mais aussi avec une entière responsabilité. Il dispose de son personnel et de son matériel, de ses ateliers et de ses magasins, gère ses crédits, établit ses prévisions, passe ses marchés, liquide ses dépenses.

Beaucoup de marchés de constructions neuves, par exemple, marchés qui engagent des dépenses par millions de francs, sont passés par les autorités locales, sans qu'elles aient à en référer au Ministre, l'ordre de mise en chantier d'un navire comportant autorisation pour les dépenses ultérieures. Il n'y a d'exception que pour les marchés très importants qui sont passés à Paris par la Commission des marchés.

De plus les liquidations de toutes les dépenses faites dans les ports sont définitives; les pièces de payements ne sont pas, comme au Département de la Guerre, l'objet d'une revision dans les bureaux des différentes directions, puis de la direction du contrôle; la Cour des comptes seule est appelée à les revoir.

On comprend que dans ces conditions, pour saisir toutes les responsabilités administratives qui sont mises en jeu dans un port de guerre, il peut être utile d'avoir sur place un contrôle qui suive de près la marche des services d'action, qui garantisse le ministre et les préfets maritimes contre les fautes de leurs subordonnés.

Mais en même temps qu'elle organisait dans les

ports le contrôle résident, la loi du 2 mars 1902 sur le contrôle de l'Administration de la Marine créait également un contrôle mobile sous le nom de « Service des missions ». Organe d'informations et d'étude, le service des missions éclaire le ministre en vue d'une solution rapide sur les difficultés qui surgissent dans les arsenaux; il le renseigne également sur les questions d'ensemble nécessitant un examen approfondi et comparatif ainsi que l'unité des vues et d'investigations.

Mais là n'est pas le seul but du contrôle mobile. Dans le système de la loi du 2 mars 1902, le contrôle résident est la base de l'édifice, le contrôle mobile en est le couronnement, tous deux se fortifiant par le mutuel concours qu'ils se prêtent. Le législateur avait en effet conscience de la faiblesse du contrôle résident que l'organisation administrative de la Marine lui suggérait, et il sentait la nécessité de le renforcer par un contrôle mobile. Le rapport de M. Combes, rapporteur de la loi au Sénat, est très explicite à ce sujet :

« Le contrôle résident procure au service des missions les renseignements sur les personnes, les faits et les lieux, qu'il est seul en état de rassembler; il le met, en d'autres termes, à même de bénéficier de sa compétence locale. Le service des missions à son tour fait rejaillir sur le contrôle résident une part de l'autorité morale plus grande découlant de la délégation spéciale qu'il a reçue.

« Là où e service des missions aidera puissamment le contrôle résident, c'est contre les résistances que ce dernier éprouve pour avoir sa pleine liberté d'action, ou pour empêcher le retour, parfois opi-

niâtre, des irrégularités et des abus. Les conflits, si prompts à naître, quand des services résistent aux observations de l'inspection permanente, avec l'approbation, avouée ou tacite, du Préfet maritime, disparaîtront et cesseront de se former si l'on sait qu'un délégué du ministre peut venir d'un moment à l'autre prêter main forte au règlement méconnu et attirer sur les têtes obstinées les blâmes du pouvoir supérieur. »

Quels furent les résultats de cette organisation ?

Le contrôle résident, tel du moins qu'il a fonctionné de 1902 à 1910, a été très vivement critiqué. Dans son rapport sur le budget de la Marine pour 1907, M. le député Chaumet a résumé comme il suit les reproches adressés à cette institution :

« Nous l'avons constaté, le contrôle résident ne rend pas et ne peut pas rendre les services que certains en attendaient.

« Irresponsables, les contrôleurs critiquent les solutions proposées sans avoir à indiquer celles qu'ils jugent préférables.

« Si, conscients des difficultés d'un service actif, ils consentent à ne pas chercher « la petite bête », à ne point paralyser, par une application trop stricte de la lettre des règlements, l'action des chefs de service, s'ils « laissent faire », ils sont inutiles. Inutiles, mais nuisibles cependant, car, s'ils n'arrêtent pas les affaires, ils les retardent puisqu'il faut obligatoirement les leur soumettre.

« Si, au contraire, les contrôleurs résidents veulent faire du zèle, ce qui arrive trop souvent, ils multiplient les observations, exigent des explications

incessantes occasionnant des complications vaines et des lenteurs inadmissibles. Pour quels résultats ? Ils sont singulièrement faibles, si nous en jugeons par ceux qui apparaissent réels et tangibles.

« Mais, objectent les partisans du contrôle résident, que d'abus nous avons empêchés ! On redoute la surveillance du contrôle, et pour éviter ses justes critiques, on se garde de violer les lois et règlements. »

« Comment répondre à ces arguments ?

« Comment apporter la preuve d'un fait négatif ? Je n'ai jamais volé ! C'est, dit-on, que vous avez peur des gendarmes, sans cela vous auriez commis des vols innombrables. »

« Ce contrôle préventif qu'est le contrôle résident nous apparaît comme la manifestation la plus expressive d'un état d'esprit déplorable. La suspicion la plus illégitime est la base de tout notre système administratif, inspire toute notre organisation maritime. Notre comptabilité n'est point faite pour nous renseigner sur l'emploi de nos deniers, pour nous permettre, en étudiant leur utilisation, d'en rechercher une autre plus économique. Elle n'a qu'un but : nous garantir contre l'improbité possible des comptables. Voici des amiraux, des directeurs de constructions navales, des commissaires généraux, qui ont affirmé, au cours d'une longue carrière, les plus hautes qualités intellectuelles et morales. Ils sont incontestablement dignes de confiance. Nos règlements les traitent pourtant comme s'ils nous avaient donné des raisons décisives de mettre en doute leur honnêteté. Nous les enserrons dans un réseau de formalités vexatoires, qui n'ont

jamais arrêté les gens sans scrupules, mais ont souvent empêché d'honnêtes gens de prendre des initiatives avantageuses pour le Trésor.

« Il faudrait réagir contre ces absurdes pratiques et faire confiance à nos fonctionnaires. Ils la justifient pleinement. Ils ont une dignité professionnelle, une probité personnelle qui les honore et honore le pays lui-même.

« Laissons-leur donc plus d'initiative avec plus de responsabilité. Quelques-uns seront tentés d'en abuser ? Contre ceux-là, on sévira impitoyablement. Un contrôle a posteriori les découvrira sans grande difficulté. Nous demandons qu'il soit fait par les contrôleurs de la Marine dans les conditions où opèrent les inspecteurs des finances.

« Ils seraient inopinément envoyés dans les ports et dans tous les établissements de la Marine. Ils ne se borneraient pas à vérifier la gestion des comptables en deniers ou en matières; ils étudieraient aussi le fonctionnement des divers services et, le cas échéant, proposeraient au Ministre de les améliorer ou de les réformer.

« Aussi, loin de diminuer l'action du contrôle, nous cherchons à l'élargir, à le fortifier, à lui assurer une indépendance plus incontestable en l'éloignant du contact quotidien avec les fonctionnaires contrôlés. Nous voudrions le détourner d'une besogne ingrate et stérile, où il recueille plus d'inimitiés qu'il ne rend de services, pour l'associer plus intimement à la direction intelligente des services de la Marine. »

De si sévères critiques qui d'ailleurs appelleraient sur plusieurs points importants certaines réserves

devaient provoquer une réforme. Elle a été prise sur l'initiative de M. Chéron qui, pendant son séjour rue Royale comme sous-secrétaire d'État, élabora un nouveau statut du contrôle de la Marine. Le décret du 15 janvier 1910, mit fin à l'ingérence continue et permanente du contrôle résident dans les services des ports.

Sous le régime antérieur, tous les dossiers offrant un caractère administratif, quelque minime que fût l'importance de l'affaire, étaient obligatoirement soumis à l'examen et au visa préalable du contrôle. Cette exagération du contrôle préventif, outre qu'elle occasionnait souvent des retards dans le fonctionnement des services, avait de plus comme résultat d'imposer aux contrôleurs une tâche de bureau excessive qui ne leur laissait pas la possibilité de procéder sur place dans les divers services aux investigations qui constituent la partie essentielle de leurs fonctions.

Sous le régime nouveau, les pièces de peu d'intérêt, celles qui peuvent être examinées après coup sans qu'il en résulte aucun dommage pour le Trésor, sont désormais dispensées du visa préalable. Le contrôle de redressement a pris ainsi, vis-à-vis du contrôle purement préventif, l'importance qu'il doit avoir. N'étant plus obligés de se confiner dans l'étude des dossiers, les contrôleurs peuvent ainsi se mêler davantage à la vie de l'organisme naval.

Nous avons personnellement estimé, dès notre arrivée au ministère de la Marine en janvier 1913, que la réforme commencée par M. Chéron en 1910 devait être complétée, d'une part en restreignant encore le rôle du contrôle préventif, soit dans les services cen-

traux, soit dans les ports et établissements, pour ne lui laisser la vérification que des affaires véritablement importantes, d'autre part en développant le contrôle mobile et en organisant le contrôle de l'exécution du budget voulu par le législateur qui avait élaboré la loi de finances du 13 juillet 1911.

Nous avons pu, en obtenant du Parlement le vote d'un article qui figure dans la loi de finances de 1913, et en fusionnant le Service central avec le Service des missions, augmenter de trois unités les effectifs du Contrôle mobile.

Cet accroissement d'effectif nous a permis d'organiser le Contrôle de l'exécution du Budget. Un décret du 12 septembre 1913 a réparti les fonctionnaires du Contrôle en résidence à Paris en quatre groupes : un groupe du Service central spécialisé dans le contrôle préventif (un décret ultérieur ayant, avec l'approbation du ministre des Finances, nommé le directeur du Contrôle contrôleur des dépenses engagées, les deux formes distinctes du contrôle préventif se trouvent désormais dépendre des mêmes fonctionnaires); — un groupe de la Marine marchande qui est chargé, pour le Sous-secrétariat d'État de la Marine marchande, à la fois du contrôle préventif et du contrôle mobile; enfin, deux groupes qui ne font que du contrôle mobile, l'un spécialisé dans les services des Travaux (Constructions navales, Artillerie navale, Travaux hydrauliques), l'autre affecté à la vérification des Services de la Flotte (Personnel officiers et équipage, recrutement, intendance).

Il est nettement spécifié, tant dans le décret que dans l'instruction qui l'accompagne, que les inves-

tigations de chaque groupe doivent porter sur toutes les opérations administratives de quelque nature qu'elles soient, *tant de l'Administration centrale que des Services extérieurs.*

Les vérifications doivent tendre à obtenir l'assurance non seulement que les opérations ont été *régulières*, c'est-à-dire qu'elles ont été imputées à des crédits ouverts pour leur objet et qu'elles ont été effectuées en conformité avec les lois, décrets et règlements en vigueur, mais encore et surtout qu'elles ont produit un effet *utile*, c'est-à-dire que comme nature et comme importance elles répondaient à un besoin réel, et qu'elles étaient *opportunes*, c'est-à-dire qu'elles ne pouvaient être différées ou évitées. Les contrôleurs doivent d'ailleurs examiner ces opérations au point de vue technique, autant qu'il est nécessaire pour pouvoir les apprécier en toute connaissance de cause au point de vue administratif.

Nous avons tenu également, sans entrer dans aucun détail pour fixer les méthodes de travail, chaque fonctionnaire du Contrôle devant rester maître des procédés de sa vérification, à préciser que l'emploi des crédits doit être examiné méthodiquement *par chapitres et articles, ou, suivant le cas, par service ressortissant à des chapitres distincts*; cet examen devra aboutir, en fin d'exercice, à une appréciation d'ensemble sur chaque chapitre ou service; la synthèse des multiples opérations auxquelles aura donné lieu l'exécution d'un budget se trouvera ainsi réalisée, dans des conditions qui, nous l'espérons, donneront des indications particulièrement utiles à l'Administration et au Parlement pour la préparation et le vote des budgets ultérieurs.

Un rapport d'ensemble devra d'ailleurs être établi chaque année, sous la direction du directeur du Contrôle, au moyen des rapports particuliers émanant des divers groupes.

Un décret du même jour sur le contrôle préventif réduit le nombre des documents à soumettre au visa du Contrôle, soit à Paris, soit dans les ports, et stipule notamment que seuls les projets de marchés d'une valeur supérieure à 5.000 francs lui seront adressés.

Par contre, la responsabilité des fonctionnaires qui apposeront leur visa sera engagée en ce qui concerne la régularité des actes qui leur sont soumis; bien entendu, au point de vue de l'opportunité, ils continueront à ne procéder que par épreuves.

Les contrôleurs de la Marine sont donc désormais dégagés d'un fatras de dossiers sans intérêt, et pourront consacrer tout leur temps à des vérifications véritablement utiles. A ceux qui exercent leurs fonctions dans les ports, la réforme permettra de développer encore leur rôle de vérificateurs à posteriori, et de collaborer ainsi efficacement avec les contrôleurs du service mobile.

Est-ce à dire que nous considérions l'organisation actuelle du contrôle de la Marine comme définitive ? Nous ne le croyons pas.

Sans qu'il puisse être question de supprimer le contrôle résident qui est seul à même de suivre dans tous leurs détails de fonctionnement les organismes si importants que sont les arsenaux et les établissements industriels de la Marine, nous estimons que le rôle du contrôle a posteriori doit être développé davantage encore, soit en organisant une collaboration

étroite, plus complète que nous n'avons pu le faire nous-même (l'expérience seule pouvant donner l'indication des formules définitives) entre le contrôle mobile et les contrôleurs locaux, soit plutôt en accroissant les effectifs du contrôle mobile, qui pourraient d'ailleurs être augmentés par simple prélèvement sur les effectifs du contrôle résident, soit encore par des mesures qui participeraient de l'une et l'autre conception.

C'est qu'en effet l'indépendance des fonctionnaires du contrôle mobile est beaucoup plus large. Véritables *missi dominici* avec une investiture spéciale, ne séjournant dans les différentes localités que le temps nécessaire à l'accomplissement de leur mission, il ne peut y avoir de contact prolongé entre contrôleurs et contrôlés, par suite pas de vaines querelles, pas de luttes d'influence, pas de conflits possibles. Dans ces conditions, l'autorité du contrôleur, grâce à la délégation particulière dont chacun est revêtu, participe vraiment de celle du Ministre, et est partout et par tous acceptée sans difficulté.

Le contrôle mobile est aussi mieux à même d'étudier l'organisation administrative et le fonctionnement économique de cet énorme mécanisme qu'est la marine, de rechercher les économies possibles, de proposer les mesures d'ensemble de nature à simplifier et à améliorer les rouages administratifs, d'avoir constamment pour objectif le maximum de rendement avec le minimum de dépenses.

L'expérience procurée par l'application des décrets de 1913 permettra de décider dans quel sens il conviendra d'orienter l'organisation future.

CONCLUSIONS

Dans une autre partie de cet ouvrage nous avons indiqué les graves difficultés que nous allons avoir à surmonter pour équilibrer nos recettes et nos dépenses. Aucune mesure de nature à limiter celles-ci ne saurait à l'heure actuelle être négligée.

Or, nous avons montré, nous le pensons du moins, que l'organisation du contrôle des dépenses est loin dans l'ensemble de donner au Parlement les garanties qu'il est en droit d'exiger. En particulier, sauf au ministère de la Marine, les dispositions de la loi du 13 juillet 1911 sont restées lettre morte. A un autre point de vue l'évaluation préalable des conséquences budgétaires des projets de loi qui nous sont présentés n'est pas soumise à un examen suffisant pour que nous ayons l'assurance, en les votant, que les prévisions des dépenses qui nous sont indiquées ne seront pas dépassées.

Pour employer une expression courante, nous avons encore un bandeau sur les yeux, parce que d'une part les répercussions financières des lois que nous votons nous sont imparfaitement connues, parce que d'autre

part nous ne connaissons pas suffisamment l'emploi qui est fait des crédits mis à la disposition des services publics.

Tous les membres du Parlement qui ont à s'occuper de questions intéressant les finances publiques le proclament. Au cours de notre exposé, nous avons cité l'avis de nombre de nos collègues à cet égard.

Dans un rapport remarquable au sujet du règlementdéfinitif du budget de l'exercice 1907 en ce qui concerne les Affaires étrangères, M. le député Marin exprime la même opinion quand il dit : « La Chambre doit se rendre compte que dans la plupart des Ministères sa volonté et ses intentions dans les lois de finances sont sans cesse méconnues; on le verra, pour les Affaires étrangères, à l'examen de tous les chapitres », et ailleurs : « Les parlementaires, qui veulent exercer non seulement leur droit, mais le devoir impérieux de contrôle dont les chargent la Constitution et le mandat de leurs électeurs, ont besoin de toute leur ténacité pour obtenir quelques renseignements imprécis. Il faudra cependant que les Administrations s'habituent à consentir à supporter le contrôle du Parlement. »

Dans l'un de ses rapports sur le budget de la Marine, M. Painlevé signale aussi une résistance de cette nature de la part de l'Administration des finances, qui s'est refusée à communiquer à la Commission du budget de la Chambre les rapports annuels dont l'établissement a été prescrit par l'article 151 de la loi de 1911, sous prétexte que ce sont des « documents administratifs » dont la transmission à ces Commissions n'a pas été prévue dans le texte de cet article.

En un mot, les Administrations s'ingénient trop souvent à faire échec à la loi et à entraver de toutes manières l'exercice du contrôle budgétaire qui est une des principales prérogatives du Parlement.

Cette question du contrôle est primordiale en politique financière. Il y a quelques années, M. Sembat le déclarait à la tribune de la Chambre dans les termes suivants :

« Je soutiens que la question principale en matière budgétaire, c'est la question du contrôle, et que le principal effort que vous ayez à faire est de promettre, non pas des économies sur la réalisation desquelles vous n'avez vous-même aucune illusion, mais ce que vous pouvez tenir, c'est-à-dire de faire votre devoir tout entier, et de vous assurer qu'aucune parcelle de l'argent qui sort de la poche des contribuables pour entrer dans le Trésor n'est ni dilapidée, ni gaspillée, mais que la totalité est employée utilement et efficacement pour l'intérêt public. »

M. Caillaux faisait remarquer dans la déclaration ministérielle du Cabinet qu'il présidait en 1911 combien il était urgent « que les représentants de la nation soient à même de s'assurer que les deniers prélevés sur la fortune ou sur le labeur des contribuables soient utilement employés jusqu'aux derniers centimes ».

A la cérémonie d'inauguration du nouveau palais de la Cour des comptes, le ministre des Finances, M. Klotz, exprimait la même idée dans des termes analogues :

« Soucieuse de sauvegarder ses intérêts vitaux, la nation n'hésite pas à consentir les sacrifices indispensables ; mais elle entend du moins qu'ils produi-

sent tout leur effet utile, qu'il n'y ait ni gaspillage, ni déperdition; elle veut se rendre compte de l'emploi qui est fait du produit de l'impôt; elle exige cette certitude qu'aucune fraction, si minime soit-elle, des crédits mis à la disposition des administrations ne soit détournée de l'affectation que ses mandataires leur ont assignée.

« Nécessaire sous tous les régimes de libre discussion, le contrôle s'impose inéluctable dans une démocratie où tout citoyen a sa part de souveraineté, où la chose publique doit être gérée au profit exclusif de la collectivité. Assurer l'exécution fidèle du budget selon les volontés du Parlement, prévenir les abus s'il s'en commet, les découvrir et les dénoncer, c'est à ces fins que doit tendre le contrôle. »

Nous pourrions multiplier ces citations. Ce serait superflu, car il n'est aucune question où l'on soit aussi unanimement d'accord sur les principes.

Or, nous l'avons surabondamment prouvé au cours de cette étude, nous ne sommes pas encore en mesure d'exercer sur la gestion des deniers publics un contrôle suffisamment efficace, et puisque les Administrations s'efforcent et ont réussi, jusqu'ici, à nous empêcher de remplir notre devoir, nous devons de nos propres mains arracher le bandeau que nous avons devant les yeux ; il faudra faire de nouveaux textes puisque les lois actuelles ne suffisent pas.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION v

PREMIÈRE PARTIE

L'ARGENT DE LA FRANCE
1870-1914.

Pages.

CHAPITRE PREMIER. — **Le trésor et la dette flottante** . . 1

Premier aperçu du rôle de la Trésorerie dans l'administration des finances de l'Etat.

CHAPITRE II. — **Les mouvements des budgets** 11

L'étude des variations successives des budgets pendant une longue période doit servir de base à la définition de la véritable situation financière.

1. — LES DÉPENSES. 13

L'accroissement de nos bubgets est dû pour moitié aux dépenses militaires, pour le reste surtout aux dépenses sociales et aux dépenses de l'instruction publique.

2. — LES RECETTES 17

Les quatre cinquièmes de l'augmentation du produit des impôts ont été obtenus automatiquement par le seul développement de la richesse.

3. — LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION DES BUDGETS . . 25

Depuis quarante ans, malgré d'admirables plus values, nos dépenses ont dépassé de plus d'un milliard les ressources normales.

Pages.

CHAPITRE III. — **Le trésor** 39

Pour définir la situation financière, le bilan du trésor doit suivre le bilan des budgets.

1. — ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU TRÉSOR. . 40

Le trésor est l'organisme qui encaisse toutes les recettes et qui est chargé de faire face à toutes les dépenses de l'Etat.

2. — LE BAROMÈTRE DE LA SITUATION DU TRÉSOR. . . 44

Le baromètre de la situation du trésor est défini non pas par l'encaisse, mais par les causes de la dette flottante.

3. — LES CAUSES DE LA DETTE FLOTTANTE 51

PREMIÈRE CAUSE . . . . . .

La première cause de la dette flottante a un caractère intermittent ; c'est l'excédent de l'actif réalisable du Trésor sur les ressources normales ; de beaucoup moins importante, elle était inférieure à 93 millions au 1er janvier 1913.

A. — *Les services spéciaux du trésor* 51

Services spéciaux tantôt débiteurs, tantôt créditeurs. — Services spéciaux débiteurs. — Services spéciaux créditeurs. — Conclusions sur les services spéciaux.

B. — *Comptes divers de Trésorerie.* 66

Avances pour divers services. — Correspondants du trésor. — Correspondants administratifs. — Fonds particuliers des comptables des finances. — Débets des comptables. — Mouvements de fonds. — Budgets. — Valeurs de caisse et de portefeuille.

C. — *Récapitulation générale* 72

DEUXIÈME CAUSE DE LA DETTE FLOTTANTE. 74

La deuxième cause de la dette flottante est constituée par les découverts, qui, dans les écritures, dépassent 1.400 millions.

A. — *Avances dont la régularisation est ajournée.* 74

Créance sur Saint-Pierre de la Martinique. — Créance sur la Guadeloupe. — Prêt de la Banque de France 200 millions.

B. — *Découverts et avances du trésor* 78

L'importance des découverts. — La politique financière cause de l'augmentation des découverts.

4. CONCLUSIONS 83

Le chiffre des découverts réels du trésor dépasse celui de la dette flottante qui se trouve complètement immobilisée. Il en

Pages.

résulte une situation très grave à laquelle les bons du trésor ou les obligations autorisées, qui constituent la seule disponibilité réelle, ne peuvent suffire à faire face dans les circonstances financières difficiles.

CHAPITRE IV. — **La politique financière des dernières années** 89

Un examen plus détaillé de la politique financière des dernières années est maintenant nécessaire pour saisir sur le fait les caractéristiques des fautes qui ont été commises.

1. — RÉSUMÉ HISTORIQUE DES BUDGETS DE 1909 A 1913. 90

2. — CONCLUSIONS SUR L'ÉTUDE DES BUDGETS DE 1903 A 1913 139

3. — LA SITUATION FINANCIÈRE AU DÉBUT DE 1914 . . 142

DEUXIÈME PARTIE

LA PROBABILITÉ D'UNE CRISE ÉCONOMIQUE

La prévision des grands mouvements économiques a une importance capitale dans l'Etat moderne.

1. — RÉSUMÉ DES TRAVAUX DE LA COMMISSION CHARGÉE D'ÉTUDIER LES MESURES A PRENDRE POUR ATTÉNUER LES CHOMAGES RÉSULTANTS DES CRISES ÉCONOMIQUES PÉRIODIQUES 155

A. — *Premier rapport de la Commission.* 155

Recherche des indices significatifs des crises économiques périodiques. — Indices financiers. — Indices d'ordre commercial, industriel et agricole. — Mouvements du Commerce extérieur. — Indices relatifs à l'industrie des transports. — Indices sociaux. — Vœux adoptés par la Commission.

B. — *Second rapport de la Commission.* 164

Recherche des mesures financières propres à atténuer les chômages résultant des crises économiques périodiques.

2. — COMITÉ PERMANENT D'ÉTUDES RELATIVES A LA PRÉVISION DES CHOMAGES INDUSTRIELS 171

Les moyens d'information actuels sont insuffisants ; il est donc indispensable de créer un service d'observation des prix annexé à la statistique générale de la France. — Les renseigne-

Pages.

ments mis à la disposition du Comité lui ont permis toutefois de conclure que la position actuelle sur la courbe des cycles économiques fait prévoir une crise pour la période 1914-1918, vraisemblablement plutôt au début qu'à la fin.

3. — Graphique justificatif. 179

Nous avons groupé sur un même graphique les courbes les plus caractéristiques pour mieux montrer la coïncidence des variations des divers indices.

4. — Les crises économiques et les crises budgétaires. 184

L'étude de la courbe des plus-values budgétaires montre que la crise économique arrive au moment où les plus-values commencent à diminuer. L'année 1913 paraît avoir marqué le sommet de la courbe des plus-values ; la crise doit donc approcher.

TROISIÈME PARTIE

DU CONTROLE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Chapitre premier. — **Considérations générales** . . . 191

Notre droit financier comporte une lacune fondamentale dans l'organisation du contrôle législatif qui s'évanouit au moment le plus important, celui de la consommation des crédits.

1. — Le controle préventif. 195

A. — *Contrôle des dépenses engagées* 195

Le contrôle des dépenses engagées n'a d'autre portée que de garantir la régularité des décisions portant consommation des crédits.

A. — *Contrôle technique et préventif avant la production des projets de loi au Parlement.* . . 199

Le contrôle préventif exercé par des techniciens sur les projets de loi ou les divers actes réglementaires des ministres aurait une efficacité plus grande que le contrôle des dépenses engagées ; mais il n'existe pour ainsi dire pas.

2. — Le controle judiciaire 202

Le contrôle judiciaire est encore essentiellement un contrôle de régularité. L'utilité et l'opportunité des dépenses échappent à sa compétence.

Pages.

3. — Le controle législatif. Insuffisance de ses moyens d'information. 208

Le Parlement manque donc complètement de moyens d'information pour apprécier le bien fondé des dépenses effectuées sur les crédits qu'il a votés. Examen de diverses solutions proposées

4. — Le controle technique a posteriori 213

La seule solution efficace, qui n'entrave pas l'initiative des administrateurs, et qui ne soit pas en contradiction avec le principe de la séparation des pouvoirs, consiste dans l'organisation d'un contrôle technique à posteriori, fortement constitué, qui suive l'exécution du budget dans la forme même où il a été voté, et qui apprécie non seulement la régularité, mais l'opportunité des dépenses, en effectuant, après les analyses nécessaires, la synthèse de ses observations.

Chapitre II. — **La communication des rapports des corps de contrôle aux Commissions financières des Chambres** 221

Le ministre des Finances refuse la communication. — Comment l'Administration entend utiliser les rapports du contrôle. — Réfutation des objections soulevées contre la communication.

Chapitre III. — **De l'organisation du contrôle administratif dans les différents départements ministériels.** 243

Depuis le vote de l'article 150 de la loi de finances du 13 juillet 1911, rien n'a été fait pour organiser, conformément à ses prescriptions, le contrôle de l'exécution du budget, sauf au ministère de la Marine. L'étude du fonctionnement du contrôle dans les ministères les plus dépensiers, la Guerre et la Marine, nous permettra de définir les bases d'une organisation rationnelle.

Chapitre IV. — **L'organisation de l'administration centrale et du contrôle au ministère de la Guerre** . . . 255

Une grave confusion d'attributions caractérise l'organisation de l'administration et du contrôle au ministère de la Guerre ; le même fonctionnaire a sous son autorité la préparation, l'exécution et le contrôle du budget. — Le fonctionnement des missions du contrôle d'autre part est vicié à la base par une excessive dispersion qui rend toute synthèse fructueuse impossible. Les bureaux de l'administration du contrôle étant d'ailleurs fermés aux fonctionnaires du contrôle, toute observation d'ensemble leur est interdite.

Chapitre V. — **Exemples de l'insuffisance du contrôle dans les dépenses de la Guerre** 277

Les critiques que nous venons d'exposer doivent être appuyées d'exemples précis. Le premier, tiré de la loi du 24 juillet 1909,

Pages.

sur la réorganisation de l'artillerie démontrera l'inexactitude des renseignements fournis au Parlement par l'administration de la Guerre sur les conséquences financières d'un projet très important. — Le second, qui a trait au budget de l'habillement, a pour objet de montrer que le contrôle de la Guerre, dans les conditions où il fonctionne actuellement, ne peut relever les graves erreurs de gestion commises.

I. — Le cout de la loi d'artillerie 277

La loi du 24 juillet 1909 a coûté, en plus de ce qu'avait prévu l'administration de la Guerre, 3 millions et demi de dépenses permanentes et 50 millions et demi de dépenses de première mise, dont 40 millions pour les casernements et 10 millions pour l'habillement des nouvelles unités.

a) *Les casernements.* 280

Au lieu de 8 millions indiqués par la Guerre en 1909 pour la quote-part de l'État, c'est 48 millions qui ont été dépensés.

b) *Les dépenses relatives à l'habillement des nouvelles unités.* 288

L'administration de la Guerre n'avait rien prévu. Elle a dépensé plus de deux millions pour la constitution des masses d'habillement, dans des conditions sévèrement qualifiées par la Cour des Comptes, — et 8 millions pour la constitution des approvisionnements d'effets à la mobilisation, au moyen d'un prélèvement irrégulier d'effets sur les approvisionnements des dépôts.

II. — Les dépenses de l'habillement dans l'armée. 294

La dépense annuelle par homme varie dans des proportions inexplicables entre les divers régiments. Le fonctionnement actuel du contrôle lui interdit une enquête sérieuse, qui, d'après nos calculs, devrait aboutir à une économie annuelle de plus de 2 millions par une amélioration de la gestion du service. — Le contrôle ne peut davantage se rendre compte si les ressources mises à la disposition du service correspondent bien aux dépenses réellement faites.

Chapitre VI. — **L'organisation du contrôle au ministère de la Marine** 305

A la différence du contrôle de la Guerre, le contrôle de la Marine fonctionne à la fois préventivement et à posteriori ; il comporte un service central, des fonctionnaires mobiles et des fonctionnaires résidents dans les ports. — Les décrets du 12 septembre 1913 sur le contrôle préventif et le contrôle de l'exécution du budget.

Conclusions. 317

3793. — Tours, imprimerie E. Arrault et Cie