

ATTRIBUTIONS ET ORGANISATION DES SERVICES EXTÉRIEURS DU TRÉSOR

M. André LENAIN

Chef des Services Départementaux du Trésor

1^{er} Janvier 1982

ATTRIBUTIONS ET ORGANISATION DES SERVICES EXTÉRIEURS DU TRÉSOR

M. André LENAIN

Chef des Services Départementaux du Trésor

1^{er} Janvier 1982

SOMMAIRE

ATTRIBUTIONS ET ORGANISATION DES SERVICES EXTÉRIEURS DU TRÉSOR

	Pages
Etude historique en guise d'introduction	5
<i>Première partie</i>	
LA PLACE DES SERVICES EXTÉRIEURS DU TRÉSOR DANS LE GRAND COMPLEXE ADMINISTRATIF FRANÇAIS	
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'Etat - Son Budget - Sa Trésorerie - L'administration des Finances</i>	10
CHAPITRE II. — <i>Les Personnes morales de Droit public autres que l'Etat — Leur Budget - Leur Trésorerie</i>	13
CHAPITRE III. — <i>Le Directeur de la Comptabilité publique, Chef hiérarchique des S.E.T.</i>	14
CHAPITRE IV. — <i>Les grands principes de la Comptabilité publique</i>	15
CHAPITRE V. — <i>Les Comptables publics de deniers et valeurs</i>	18
I. — <i>Deniers et Valeurs de l'Etat</i>	19
II. — <i>Deniers et Valeurs des Collectivités locales</i>	20
III. — <i>Deniers et Valeurs des Etablissements publics</i>	21
<i>Deuxième partie</i>	
LES ATTRIBUTIONS DES SERVICES EXTÉRIEURS DU TRÉSOR	
TITRE PREMIER	
LES ATTRIBUTIONS TRADITIONNELLES DU TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL	
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le Trésorier-Payeur général, Comptable principal de l'Etat</i>	22
I. — <i>Les Opérations budgétaires de l'Etat</i>	22
II. — <i>Les opérations de trésorerie de l'Etat</i>	23
III. — <i>La Comptabilité générale de l'Etat</i>	24
CHAPITRE II. — <i>Le Trésorier-Payeur général, Comptable principal du Département et de ses Etablissements publics départementaux</i>	24

	Pages
CHAPITRE III. — <i>Le trésorier-Payeur général, Comptable supérieur du Trésor</i>	25
CHAPITRE IV. — <i>Le Trésorier-Payeur général, chargé d'une mission de contrôle</i>	25
CHAPITRE V. — <i>Le Trésorier-Payeur général, représentant local des services centraux de l'Administration des Finances au sein de certaines Commissions</i>	26
CHAPITRE VI. — <i>Le Trésorier-Payeur général, Délégué de la Cour des Comptes</i>	27

TITRE II

LES ATTRIBUTIONS NOUVELLES DU TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le Trésorier-Payeur général et la formation professionnelle</i>	29
CHAPITRE II. — <i>L'informatique dans les Trésoreries générales</i>	30
CHAPITRE III. — <i>Le Trésorier-Payeur général et les programmes d'action régionale et d'aménagement du territoire</i>	31
CHAPITRE IV. — <i>Le Trésorier-Payeur général et la déconcentration administrative</i>	33
CHAPITRE V. — <i>Le Trésorier-Payeur général Comptable de la Région</i>	34

Troisième partie

L'ORGANISATION DES SERVICES EXTÉRIEURS DU TRÉSOR

TITRE PREMIER

LES SERVICES TRADITIONNELS

CHAPITRE PREMIER. — <i>Organisation des Trésoreries Générales</i>	36
§ 1. — <i>Organisation des Trésoreries non régionales</i>	36
§ 2. — <i>Organisation des Trésoreries de Région</i>	42
CHAPITRE II. — <i>La Recette des Finances</i>	43
CHAPITRE III. — <i>La Perception</i>	46

TITRE II

LE SERVICE DE LA REDEVANCE POUR DROIT D'USAGE DE RÉCEPTEURS DE TÉLÉVISION

CHAPITRE PREMIER. — <i>Organisation générale</i>	49
CHAPITRE II. — <i>Le Service central de la redevance</i>	49
CHAPITRE III. — <i>L'Agence comptable</i>	50
CHAPITRE IV. — <i>Les Centres régionaux</i>	50
CHAPITRE V. — <i>Les Services de contrôle</i>	52
CONCLUSION	53
ANNEXES n° 1	54
n° 2	55
n° 3	57

ÉTUDE HISTORIQUE EN GUISE D'INTRODUCTION

Si l'Administration des Finances n'a commencé à prendre forme en France que sous le règne de François I^{er}, l'existence d'agents chargés de percevoir les recettes et d'assurer le règlement des dépenses publiques remonte à une époque beaucoup plus ancienne.

En Gaule romaine déjà des Agents Financiers, placés au côté des Gouverneurs Questeurs et Procureurs étaient chargés de recouvrer les impôts directs. Les impôts indirects étaient affermés.

Au Bas Empire Romain apparaissent les premiers collecteurs d'impôts pécuniairement responsables de leurs recouvrements envers l'Etat. Mais la charge devient si lourde que les Pouvoirs Publics, devant une crise grave de recrutement, obligent les Décurions et leurs descendants (membres des Sénats locaux) à assurer cette charge qui dégénère rapidement en entreprise de brigandage dont les exactions sont combattues sans succès par les « Défensor Civitatis » nommés spécialement à cet effet.

Cette situation est le prélude d'une longue période obscure qui ne prendra fin qu'avec le régime féodal, époque où il n'est plus possible de parler de véritable administration, de recettes et de dépenses publiques. Il est cependant intéressant de signaler, pour ce qui concerne les finances du domaine royal, l'institution des changeurs du Trésor qui centralisent les recettes royales et paient les ordonnances de dépenses signées par le Trésorier de France. De même, dans les pays d'Etat, les Généraux des Finances exercent les fonctions d'ordonnateur des dépenses, et les Receveurs Généraux sont chargés de centraliser les recettes et d'acquitter les dépenses.

Il faut attendre l'affermissement de la royauté et la fusion des finances du Domaine du Roi avec celles des différents Etats et par là même la fusion des caisses locales en une caisse centrale confiée au Trésorier de l'Epargne, pour retrouver une organisation solide. C'est à cette époque que le Roi nomme dans chaque généralité un Trésorier Général.

Ce n'est cependant qu'à partir du xvi^e siècle que l'organisation financière de la France prend véritablement forme. Les impôts directs (taille - capitation - vingtième) sont perçus par les agents du Trésor Royal alors que les impôts indirects sont affermés à des mandataires qui se chargent de les recouvrer à leur profit moyennant le versement au Trésor d'une somme forfaitaire. Contrairement à ce qui est communé-

ment admis, les véritables ancêtres de nos actuels Trésoriers-Payeurs Généraux ne sont donc pas les Fermiers Généraux mais les 16 Receveurs Généraux créés par François I^{er} en 1542. Le Monarque, afin d'éviter les malversations et les abus dus à la dispersion des agents du fisc et à un manque de direction, décide, en effet, de réorganiser les Services du Trésor et crée par l'Edit de Cognac de décembre 1542, 16 Receveurs Généraux (assistés de collecteurs d'impôts nommés de manières fort diverses) qui recevront les produits du Domaine et le produit des impôts dont l'assiette est déterminée par ailleurs. La part de recette dans une généralité étant déterminée, le Receveur Général souscrit des « rescriptions ». Celles-ci sont remises au Trésor qui les négocie suivant ses besoins sans être obligé d'attendre la rentrée réelle des impôts. Les Receveurs Généraux deviennent de la sorte de véritables banquiers du Roi. Ces derniers font payer très chèrement leurs services et leur position de force provoque rapidement un grand désordre dans la situation des finances publiques.

Le Duc de Noailles essaie en 1716 de clarifier cette situation en astreignant les Receveurs Généraux et autres Officiers Comptables à tenir des registres journaux de leurs recettes et dépenses et à en envoyer copie tous les quinze jours au Conseil des Finances. Cet effort reste infructueux. Plusieurs tentatives de suppression échouent ensuite. Les Receveurs Généraux ne disparaissent qu'avec la Révolution de 1789. Arrêtés en même temps que les Fermiers Généraux, qui sont condamnés à mort, les Receveurs Généraux, grâce à une intervention de Gaudin, futur Ministre des Finances, échappent à la guillotine, leur activité s'étant au total révélée beaucoup moins scandaleuse que celle des Fermiers Généraux.

La Révolution ne rend cependant pas leur charge aux Receveurs Généraux et installe dans chaque arrondissement nouvellement créé des Receveurs des Finances chargés de centraliser les recettes publiques. Ces derniers sont d'abord nommés par les autorités locales et sont, par conséquent, dans une situation très instable. Ils deviennent plus tard des fonctionnaires nommés par le Gouvernement. Il faut attendre le Consulat avec son Ministre Gaudin, pour retrouver une organisation sérieuse mais qui fait curieusement appel aux pratiques du passé. Les Receveurs Généraux sont rétablis en 1800 à raison d'un par département et sont chargés de la centralisation de tous les revenus perçus par les divers agents subalternes de l'Administration financière (Percepteur et Receveur des Finances) et de l'exécution des mouvements de fonds suivant les ordres qu'ils reçoivent du Trésor Central. Comme sous l'Ancien Régime, les Receveurs Généraux souscrivent des « Obligations » négociables par le Trésor en couverture des futures rentrées fiscales. Une telle pratique fait renaître certains abus de l'Ancien Régime et le Comte Mollien doit obliger les Receveurs Généraux à livrer leurs fonds à la Caisse Centrale du Trésor dès leur réception moyennant une gratification d'autant plus forte que la rentrée est plus rapide.

Le Receveur Général devient en quelque sorte un fonctionnaire banquier chargé, à ses risques et périls, de recouvrer l'impôt direct et de centraliser les fonds dans le département. Il devient également le correspondant de la Banque de France et reçoit les dépôts de fonds des particuliers.

En 1817, apparaît dans chaque département un « Payeur » chargé d'acquitter les dépenses des ministères et de veiller à l'emploi régulier des crédits. Ces fonctionnaires reçoivent leurs fonds des Receveurs Généraux.

Un décret de 1865 fusionne les fonctions de Receveur Général et de Payeur pour créer celle de Trésorier-Payeur Général qui existe encore de nos jours. Mais le Trésorier-Payeur Général ne joue plus aujourd'hui le rôle de banquier d'autrefois. Il est maintenant comme tous ses subordonnés un fonctionnaire dans toute l'acception du terme.

Parallèlement à cette évolution apparaissent les premiers Percepteurs des Contributions Directes d'abord élus, puis adjudicataires de leur charge, nommés enfin par le Gouvernement Central à partir du Consulat. Dès cette époque, la fonction de Percepteur ne tarde pas à perdre le caractère odieux qu'elle avait sous l'Ancien Régime et sous la Révolution et l'on peut même dire que les Percepteurs sont, dans le courant du XIX^e siècle, parmi les fonctionnaires les plus considérés et les mieux rémunérés.

Les Services du Trésor sont arrivés en cet état à la guerre de 1914-1918 qui leur a donné un essor particulièrement important en raison de leur rôle de Grands Services Payeurs et d'intermédiaires de premier ordre pour le placement des emprunts émis par l'Etat.

En 1928, les Personnels de ces Services qui ont définitivement fait leurs preuves se voient dotés d'un statut qui a déjà fait l'objet de plusieurs révisions, notamment en 1939 et en 1957, cette dernière débaptisant d'ailleurs les percepteurs si bien connus de grand public, pour en faire des Inspecteurs du Trésor. Le statut des personnels de la catégorie A des Services Extérieurs du Trésor est actuellement fixé par le décret N° 72.1275 du 29 décembre 1972 modifié par le décret N° 79.106 du 31 janvier 1979.

Il reste maintenant à savoir comment les héritiers d'un passé chargé, à la fois, de vicissitudes et de gloire assurent une tâche parfois ingrate, parfois passionnante, mais indispensable à la vie de la Nation.

Cette étude sera menée en trois étapes :

- la place des Services Extérieurs du Trésor dans le grand complexe administratif français ;
- les attributions des Services Extérieurs du Trésor ;
- l'organisation des Services Extérieurs du Trésor.

PREMIÈRE PARTIE

LA PLACE DES SERVICES EXTÉRIEURS DU TRÉSOR DANS LE GRAND COMPLEXE ADMINISTRATIF FRANÇAIS

Les attributions des Services Extérieurs du Trésor sont certainement les attributions administratives les plus difficiles à définir. Il serait donc vain de vouloir entreprendre l'étude sans prendre un très grand recul. Cette administration s'interpénètre, en effet, avec toutes les autres et pour bien en saisir l'importance, il est nécessaire de la situer dans le grand complexe administratif français.

L'Administration du Trésor est, en effet, présente partout où l'on administre, c'est-à-dire partout où l'on réalise des recettes et des dépenses publiques.

Il existe en droit public français différentes personnes morales de droit public : l'Etat, les Départements, les Communes qui sont des collectivités territoriales et de nombreux établissements publics, nationaux, départementaux, communaux et « sui generis ». Chacune de ces personnes de droit public jouit de la personnalité civile et de l'autonomie financière et par là même, du droit de posséder un patrimoine, d'effectuer des recettes et des dépenses selon un budget déterminé à l'avance et exécuté sur une trésorerie propre. Ces patrimoines sont administrés par des « administrateurs » dont les appellations et les prérogatives varient avec la nature de la personne morale de droit public intéressée. L'intérêt public exige que cette administration financière soit assurée dans les meilleures conditions et un contrôle sévère est par conséquent indispensable. Ce contrôle est effectivement assuré par l'application d'un principe original de la législation financière française, celui de l'incompatibilité entre les fonctions d'Administrateurs et celles de Comptables. Les premiers décident des recettes (notamment des recettes fiscales) et des dépenses alors que les seconds exécutent ces recettes et ces dépenses mais dans la mesure seulement où elles sont régulières. Ceci suppose le contrôle des Administrateurs par les Comptables, ces derniers assurant en outre la conservation des patrimoines, de nombreuses opérations de trésorerie telles que dépôts de fonds, opérations relatives à la Dette Publique, etc., et de nombreuses autres opérations de nature variée.

Les Comptables Publics assurent donc des fonctions de caissier, de comptable, de conservateur du patrimoine et sont de surcroît, afin

que soit assurée l'efficacité du système, personnellement et pécuniairement responsables de leurs opérations devant le Juge des comptes.

Les Comptables des Services Extérieurs du Trésor qui gèrent les Trésoreries Générales, les Recettes des Finances et les Perceptions (1) et qui nous intéressent ici, forment le corps des Comptables Publics français de droit commun. D'autres Comptables Publics relèvent d'autres administrations (Administrations Financières, P. et T., etc.), mais il s'agit de Comptables d'exception dont l'activité d'ailleurs est très spécialisée et, souvent, liée à celle des Comptables du Trésor.

*
* *

Pour bien comprendre les attributions et l'organisation des Services Extérieurs du Trésor il est nécessaire de prendre contact, au préalable, avec les services centraux de l'Etat dont ils dépendent, c'est-à-dire le ministère communément appelé « Ministère des Finances », mais aussi avec les personnes morales de droit public autres que l'Etat avec lesquelles ils sont en étroite relation.

Pour ce qui concerne le « Ministère des Finances », il convient de rappeler qu'il est devenu successivement Ministère des Finances et des Affaires Economiques, puis Ministère de l'Economie et des Finances. Ses services ont ensuite été répartis entre deux Ministres, l'un chargé du Budget, l'autre de l'Economie. Ils viennent d'être, de nouveau, réunis sous l'autorité du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre délégué auprès du Ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉTAT - SON BUDGET - SA TRÉSORERIE L'ADMINISTRATION DES FINANCES

L'Administration des Finances, à l'origine simple service « Collecteur d'impôts », est devenue à la fois le Trésorier de l'Etat et l'un des instruments essentiels de la politique économique du pays.

Parmi ses attributions on doit distinguer celles qui relèvent de son rôle traditionnel et celles qui se rapportent à sa mission nouvelle d'orientation de l'économie.

Le rôle traditionnel de l'Administration des Finances correspond aux attributions du Ministère délégué auprès du Ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget et consiste essentiellement à préparer le projet de budget de l'Etat et, après le vote de la loi de finances, à en assurer et à en surveiller l'exécution, à déterminer notamment le montant des impôts que doit acquitter chaque contribuable, à procéder au recouvrement de ces impôts, à payer les dépenses publiques, à émettre les emprunts d'Etat.

Les missions nouvelles de l'Administration des Finances qui relèvent plutôt de la compétence directe du Ministère de l'Economie et des Finances concernent surtout le contrôle du crédit, la gestion des avoirs

(1) Il s'agit en réalité des trésoreries principales, des recettes perceptions, et des perceptions qu'il est plus commode de désigner par le terme commun de « perceptions ».

et des dettes en devises de la France, l'action sur les prix et le contrôle du commerce, l'encouragement des exportations, l'incitation aux investissements, l'amélioration de la connaissance et de la prévision dans le domaine économique.

Le décret N° 81.632 du 28 mai 1981 (J.O. du 2 juin 1981) a confié au Ministre de l'Economie et des Finances les attributions antérieurement dévolues au Ministre de l'Economie et au Ministre du Budget. Mais, l'article premier du décret N° 81.633 du même jour a précisé que les attributions du Ministre délégué étaient exercées par délégation du Ministre de l'Economie et des Finances. L'article 2 de ce décret a ensuite donné la liste des directions et services placés sous l'autorité du Ministre délégué auprès du Ministre de l'Economie et des Finances chargé du Budget.

De ce fait, se trouvent placées sous l'autorité directe du Ministre de l'Economie et des Finances :

— L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES : Sa vocation est le contrôle de l'ensemble du secteur public. Ce contrôle peut donc porter sur l'activité des comptables publics qu'ils dépendent du Ministère de l'Economie et des Finances ou du Ministère des Postes, Télécommunications et Télédiffusion, sur la comptabilité des Ordonnateurs secondaires de l'Etat, sur la comptabilité administrative des Collectivités Locales, sur les organismes de Sécurité Sociale et sur tous les organismes qui bénéficient d'un apport en capital, de subventions, de prêts ou de garanties de l'Etat ou encore de taxes parafiscales. Les vérifications de l'Inspection peuvent également permettre d'apprécier le fonctionnement des services et l'application des règlements.

— LES MISSIONS DE CONTRÔLE ET LES CONTRÔLEURS D'ÉTAT.

— LA DIRECTION DU PERSONNEL ET DES SERVICES GÉNÉRAUX : Elle est chargée pour l'ensemble des services centraux et extérieurs du Ministère de la gestion du personnel et de l'équipement matériel et immobilier ; elle est relayée dans cette tâche par les directions du Ministre disposant de services extérieurs.

— LA DIRECTION GÉNÉRALE POUR LES RELATIONS AVEC LE PUBLIC : Créée par le décret N° 77.473 du 6 mai 1977, elle a notamment pour mission d'assurer et de coordonner l'action des services du Ministère en matière de relations avec le public, à tous les échelons de la nation, dans les domaines de l'information de l'accès aux procédures, de la formation et du développement de la déconcentration.

— LA DIRECTION DU TRÉSOR : Elle est chargée de la Trésorerie. Toutes les dépenses de l'Etat sont payées sur le Trésor, c'est-à-dire, la caisse de l'Etat. Cette caisse est évidemment alimentée en premier lieu par les différents produits fiscaux ou non fiscaux prévus par le budget. Mais la rentrée de ces recettes, bien souvent, n'est pas assez rapide ou même ces recettes ne sont pas suffisantes pour honorer en temps utile les engagements de l'Etat. C'est à la Direction du Trésor qu'il appartient de trouver les fonds nécessaires afin que l'Etat ne soit pas obligé de suspendre ses paiements. Cette Direction a donc éventuellement recours à l'emprunt.

Elle est en outre chargée d'exercer la tutelle de l'Etat sur les principales activités financières du pays (activités du système bancaire et

des institutions d'épargne ou de crédit, d'une part, opérations effectuées sur le marché financier, d'autre part).

Elle est enfin gestionnaire des interventions publiques dans le domaine économique.

— LA DIRECTION DE LA PRÉVISION : La Direction de la Prévision a succédé au Service des Etudes Economiques et Financières. Elle participe, avec l'I.N.S.E.E., à l'élaboration des comptes de la Nation rétrospectifs et établit les budgets économiques prévisionnels. En outre, dans le domaine de la planification à moyen terme, elle est chargée des travaux de programmation en valeur et étudie les problèmes de l'équilibre général intérieur et extérieur.

— LA DIRECTION DES RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES : Elle a vocation pour traiter les questions économiques que soulèvent les relations entretenues par la France avec l'étranger.

— LA DIRECTION DES ASSURANCES.

— LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'I.N.S.E.E. : Elle a pour mission de procéder aux études démographiques et économiques, d'établir les comptes nationaux rétrospectifs et de participer à l'élaboration des comptes nationaux prospectifs et des budgets économiques. Elle publie des notes de conjoncture et, d'une façon générale, elle coordonne les activités statistiques de l'ensemble de l'Administration.

— LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION : Née de la fusion de plusieurs services, cette Direction est principalement chargée de l'information économique des pouvoirs publics et du contrôle de l'application de la réglementation.

— L'ADMINISTRATION DES MONNAIES ET MÉDAILLES.

— LA COMMISSION CENTRALE DES MARCHÉS.

— LA COMMISSION POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'INFORMATIQUE.

Le Ministre délégué auprès du Ministre de l'Economie et des Finances, chargé du budget a sous sa responsabilité, en application, des dispositions de l'article 2 du décret N° 81.633 :

— LA DIRECTION DU BUDGET : Elle est plus spécialement chargée de préparer le budget de l'Etat et de faire respecter les règles du droit budgétaire par les Ministres dépensiers et leurs représentants sur l'ensemble du territoire.

— LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS : Elle est chargée, avec le concours des Agents des Services Fiscaux, de la mise en recouvrement des impôts votés et du recouvrement des impôts indirects.

— LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS : Elle est chargée, avec le concours des Agents des Douanes, du calcul et de l'encaissement des droits de douane.

— LE SERVICE JURIDIQUE ET DE L'AGENCE JUDICIAIRE DU TRÉSOR : Il est chargé du recouvrement contentieux des créances étrangères à l'impôt et au domaine. Un comptable public est placé auprès de lui pour l'encaissement de ces créances, il s'agit de l'agent comptable des créances contentieuses du Trésor.

— LE SERVICE DE LA LÉGISLATION FISCALE : Ce service est plus spécialement chargé de la conception et de l'élaboration des textes de caractère législatif et réglementaire concernant la fiscalité ainsi que de la préparation des instructions générales pour l'application de ces textes. Il est, en outre, chargé des relations internationales en matière fiscale.

— PLUSIEURS SERVICES SPÉCIALISÉS, le service des pensions, le service des laboratoires, le service des alcools, l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-Mer (ANIFOM).

— L'IMPRIMERIE NATIONALE.

— LA DIRECTION DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE : Elle est chargée, avec le concours des Comptables des Services Extérieurs du Trésor et de Comptables spéciaux, du recouvrement des recettes budgétaires, du paiement des dépenses budgétaires, des opérations de trésorerie et de collecte de l'Épargne, de la tenue de la comptabilité de l'Etat, de l'élaboration des comptes qui doivent être rendus au Juge des comptes et aux représentants de la Nation, c'est-à-dire en résumé de la gestion du Trésor Public.

Mais, elle est également chargée, avec le concours de services spécialisés, intégrés dans les Services Extérieurs du Trésor, de l'assiette, du recouvrement et de la répartition du produit de la redevance pour droit d'usage d'appareils récepteurs de télévision.

L'activité des différentes directions se prolonge dans les circonscriptions territoriales (départements, arrondissements, cantons et communes) par l'intermédiaire des Services Extérieurs du Trésor : Comptables et services de la redevance « télévision ». Toutefois, la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale des Douanes sont représentées à l'échelon local par des services extérieurs propres mais qui sont nettement spécialisés et dont les opérations sont centralisées par les comptables du Trésor. De même, la Direction Générale de la Concurrence et de la Consommation et la Direction Générale de l'I.N.S.E.E. disposent de services locaux qui sont appelés très souvent à collaborer avec les Services Extérieurs du Trésor.

D'une manière générale, les comptables des Services Extérieurs du Trésor représentent les services centraux du Ministère de l'Économie et des Finances à l'échelon local chaque fois que ces derniers ne disposent pas de services extérieurs propres et c'est le cas pour la plupart d'entre eux. Ceci permet donc d'affirmer que les Comptables des Services Extérieurs du Trésor sont les représentants de droit commun de l'Administration des Finances sur l'ensemble du Territoire.

CHAPITRE II

LES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC AUTRES QUE L'ÉTAT LEUR BUDGET — LEUR TRÉSORERIE

L'Etat n'est pas la seule personne morale de droit public. Les départements, les communes, les établissements publics nationaux, régionaux, départementaux ou communaux jouissent également de la

personnalité civile et de l'autonomie financière. Les problèmes budgétaires, de trésorerie, domaniaux et comptables se posent pour eux dans les mêmes conditions que pour l'Etat mais avec une ampleur relativement plus modeste. Il ne peut plus être question évidemment pour chacun d'eux d'un gouvernement avec tous ses ministres dépensiers et un Ministre des Finances. Seuls demeurent en présence un « administrateur » et un « comptable ».

Les Administrateurs sont, le plus souvent, des Agents bien distincts de ceux de l'Etat. En revanche, les Comptables des Services Extérieurs du Trésor, comptables de l'Etat sur l'ensemble du territoire, sont simultanément, dans la généralité des cas, également les comptables de ces personnes morales de droit public.

Tel est le cas, notamment, des collectivités territoriales (départements, communes) et de la plupart des établissements publics locaux (offices d'H.L.M., hôpitaux, syndicats, districts). De même la gestion financière des établissements publics de création récente (région, communautés urbaines et syndicats communautaires) est confiée aux comptables du Trésor.

CHAPITRE III

LE DIRECTEUR DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE CHEF HIÉRARCHIQUE DES SERVICES EXTÉRIEURS DU TRÉSOR

Les comptables des Services Extérieurs du Trésor sont donc, à la fois, les représentants de droit commun du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre placé auprès de lui sur l'ensemble du territoire national, les comptables de l'Etat et les comptables des régions, des départements, des communes et des différents établissements publics précités. Ils se trouvent néanmoins situés dans une hiérarchie unique placée sous la seule autorité du Directeur de la Comptabilité Publique.

Le Directeur de la Comptabilité Publique est en effet chargé :

- de la gestion des personnels et du matériel des Services Extérieurs du Trésor ;
- de l'organisation de ces services tant pour les opérations de l'Etat que pour celles des collectivités locales et établissements publics ;
- des liaisons entre ces services et les autres directions de l'Administration des Finances ou les autres ministères, administrations et divers correspondants ;
- de la centralisation, enfin, des écritures de l'Etat en vue de la tenue d'une comptabilité générale unique ;
- de la préparation du projet de loi de règlement et du compte général de l'administration des Finances.

CHAPITRE IV

LES GRANDS PRINCIPES DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Les attributions et l'organisation des Services Extérieurs du Trésor ne peuvent être comprises que dans la mesure où les grands principes de la Comptabilité Publique française sont connus. Un bref rappel de ces derniers s'impose donc avant de poursuivre cette étude.

Les représentants de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics qui en dépendent, doivent se préoccuper chaque année du vote et de l'exécution du budget de la personne de droit public dont ils ont la charge, lui assurer une trésorerie suffisante et gérer enfin son patrimoine.

Ce sont les assemblées délibérantes, d'une part, et les organes exécutifs généralement connus sous le terme d'Administrateurs, d'autre part, qui sont chargés de ces responsabilités, par exemple :

- le Parlement et les Ministres, pour l'Etat ;
- le Conseil Régional et le Préfet de Région, pour la Région ;
- le Conseil Général et le Préfet, pour les départements ;
- le Conseil Communautaire et le Président du Conseil de la Communauté, pour les communautés urbaines ;
- le Conseil Municipal et le Maire, pour les communes ;
- le Conseil d'Administration et l'Administrateur (qui prend différentes dénominations suivant le cas) :
 - pour les établissements d'Etat tels que : Ports autonomes, universités, instituts, grandes écoles, musées, etc. ;
 - pour les établissements départementaux tels que : service départemental d'incendie, hospices, établissements psychiatriques, etc ;
 - pour les établissements communaux tels que : bureau d'aide sociale, hôpitaux, O.H.L.M. (offices d'habitation à loyer modéré), districts, syndicats communautaires d'aménagement des villes nouvelles, autres syndicats et associations syndicales diverses, etc. ;
 - pour les autres établissements (chambre d'agriculture...).

Les budgets de ces différentes personnes morales prévoient et autorisent leurs recettes et leurs dépenses et ce sont les Administrateurs qui, dans les limites budgétaires, en ordonnent l'exécution d'où également leur nom d'Ordonnateur.

Les ordonnateurs ne peuvent, et c'est là la caractéristique principale de la Comptabilité Publique française, manier personnellement les deniers de la personne morale qu'ils représentent.

En conséquence, toutes les recettes et dépenses, toutes les opérations de trésorerie et les mouvements de valeurs nécessaires pour l'exécution d'un budget ou la gestion d'un patrimoine doivent être effectués par un agent spécial, un Comptable Public, c'est-à-dire en quelque sorte un Trésorier qui détient la Caisse et en assure la conservation sous sa propre responsabilité pécuniaire.

Ce comptable, cependant, ne se borne pas à jouer un rôle de caissier car il est également chargé :

- de veiller à ce que toutes les recettes prévues au budget soient mises en recouvrement régulièrement ;

- de procéder à leur encaissement par les voies amiable ou contentieuse ;
- de s'assurer, avant paiement, que les dépenses sont régulièrement ordonnancées, notamment qu'elles ont été inscrites au budget ;
- de recueillir, au moment de leur paiement, un acquit libératoire pour la collectivité débitrice ;
- d'assurer toutes les opérations de trésorerie ;
- de tenir la comptabilité et de conserver les pièces justificatives des opérations comptables ;
- de rendre compte, enfin, de sa gestion à la Cour des Comptes.

Ce partage de compétence permet donc au Comptable d'exercer un contrôle systématique sur la régularité des opérations financières de l'Ordonnateur, mais, en aucun cas, il ne peut s'agir d'un contrôle sur l'opportunité de ces opérations. Cette surveillance est d'autant plus attentive que le Comptable est pécuniairement responsable des défaillances relevées dans l'exercice de son contrôle.

Il est à signaler, en revanche, que les ordonnateurs des collectivités locales ne supportent, en raison de leurs fautes de gestion financière, qu'une responsabilité politique, mais jamais pécuniaire.

Toutefois, les agents de l'Etat et les membres d'un cabinet ministériel agissant en qualité d'ordonnateurs secondaires sont passibles de sanctions pécuniaires qui peuvent être infligées par la Cour de discipline budgétaire créée par la loi N° 48.1484 du 25 septembre 1948.

La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable et la responsabilité pécuniaire de ce dernier constituent les deux principales originalités de la comptabilité publique française, originalités qui lui donnent toute son efficacité.

Cette efficacité est encore renforcée grâce aux garanties exigées des comptables publics :

- prestation de serment ;
- constitution d'un cautionnement ;
- privilèges et hypothèques sur leurs biens.

Ces comptables sont dits « Comptables principaux » en deniers et valeurs car ils sont seuls responsables de leur gestion devant le Juge des comptes. Ces comptables, dont la tâche est parfois très lourde, sont souvent assistés de « comptables secondaires ». Les opérations de ces comptables secondaires sont centralisées par les comptables principaux, qui ont seuls à en rendre compte au Juge des comptes.

Deux catégories de comptables secondaires doivent cependant être distinguées :

- Comptables secondaires non subordonnés au comptable principal (par exemple : comptables des administrations financières par rapport au Trésorier-Payeur Général ; le comptable principal n'est pas le supérieur hiérarchique du comptable secondaire) ;
- Comptables secondaires subordonnés au comptable principal (par exemple : les receveurs des Finances et percepteurs par rapport au Trésorier-Payeur Général ; le comptable principal est le supérieur hiérarchique du comptable secondaire).

Le comptable qui dispose du pouvoir hiérarchique sur d'autres comptables a la qualité de comptable supérieur. Il convient de noter