
Discussion sur le projet de décret de M. Camus concernant
l'organisation de la comptabilité générale des finances de l'État, lors
de la séance du 8 septembre 1791

François Denis Tronchet, Adam Philippe, comte de Custine de Sarëck, Armand Gaston Camus, Jacques Defermon des Chapelières

Citer ce document / Cite this document :

Tronchet François Denis, Custine de Sarëck Adam Philippe, comte de, Camus Armand Gaston, Defermon des Chapelières Jacques. Discussion sur le projet de décret de M. Camus concernant l'organisation de la comptabilité générale des finances de l'État, lors de la séance du 8 septembre 1791. In: Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome XXX - Du 28 août au 17 septembre 1791. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1888. pp. 292-294;

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1888_num_30_1_12444_t1_0292_0000_4

Fichier pdf généré le 05/05/2020

De plus, lorsque ce tribunal existerait, son existence provoquerait des contestations, tous les comptes deviendraient des procès.

Dans le plan du comité, on propose d'attribuer à ce tribunal la responsabilité qu'avait autrefois le ministre des finances; on lui soumet exclusivement le jugement des contestations dans les affaires domaniales; alors il jugerait véritablement des questions d'aliénation; ce serait un grand tribunal qui s'attribuerait toutes les affaires du royaume. Il remplacerait le grand conseil; et il n'y aurait presque pas d'affaires que l'on ne pût, comme autrefois, évoquer des tribunaux ordinaires pour les porter à ce conseil; car on dirait toujours que les finances de l'État ou ses intérêts domaniaux y sont intéressés.

De toutes ces observations, il résulte 2 questions principales :

1° Qui est-ce qui comptera au bureau de comptabilité? Seront-ce directement les receveurs particuliers, ou seront-ce les commissaires de la trésorerie?

2° Y aura-t-il un tribunal unique de comptabilité établi auprès du Corps législatif et composé de 41 membres pour juger les affaires des comptes?

J'ai rédigé sur ces objets un projet de décret que je vais vous soumettre :

« Art. 1^{er}. Les receveurs de district et tous trésoriers particuliers compteront des sommes qu'ils auront reçues et de l'emploi qu'ils en auront fait, aux commissaires de la trésorerie nationale, pour tous les objets de recette ordinaires qui doivent être versés à la Trésorerie nationale.

« Ils compteront au trésorier de la caisse de l'extraordinaire, sous les yeux du commissaire du roi, administrateur de ladite caisse, pour tous les objets de recettes extraordinaires qui doivent être versés dans cette caisse.

« Art. 2. Les commissaires de la Trésorerie nationale, le trésorier de la caisse de l'extraordinaire et les administrateurs de la régie des droits d'enregistrement et des domaines compteront à l'Assemblée nationale législative, dans la forme prescrite par le décret du 4 juillet dernier, de tous les deniers qu'ils auront reçus ou dû recevoir.

« Art. 3. Dans le cas où il s'élèverait une contestation sur quelque'un des articles des comptes présentés par les trésoriers de district et autres trésoriers particuliers, soit au commissaire de la Trésorerie nationale, soit au commissaire de l'extraordinaire, lesdites contestations seront poursuivies à la requête du commissaire de la trésorerie et du trésorier de l'extraordinaire, devant les tribunaux de district dans le territoire desquels les comptables sont domiciliés.

« Art. 4. Les commissaires de la Trésorerie nationale et le trésorier de l'extraordinaire présenteront les comptes de l'universalité des recettes qu'ils auront faites ou dû faire, et de l'emploi qu'ils en auront fait, au bureau de comptabilité, pour être lesdits comptes, après l'examen qui en aura été fait au bureau de la comptabilité, vu et approuvé définitivement par le Corps législatif, aux termes du décret du 4 juillet dernier.

« Art. 5. Si, en procédant à l'apurement desdits comptes, l'Assemblée nationale législative reconnaît que quelques articles sont sujets à contestation, elle ordonnera qu'il soit donné copie dudit compte à l'agent du Trésor public, à l'effet par lui de poursuivre la contestation devant le tribunal de district dans le territoire duquel la

Trésorerie nationale ou la caisse de l'extraordinaire seront établies.

« Art. 6. Le recouvrement des débits résultant des arrêtés de compte, sera poursuivi contre les receveurs de district, à la requête des commissaires de la Trésorerie nationale, pour ce qui doit rentrer à la trésorerie et à la requête du trésorier de l'extraordinaire, sous la surveillance du commissaire du roi, pour ce qui doit y rentrer. Les recouvrements résultant des arrêtés de comptes rendus par les commissaires de la Trésorerie nationale et par le trésorier de la caisse de l'extraordinaire, seront poursuivis à la requête de l'agent du Trésor public.

« Art. 7. Tous receveurs particuliers comptables à la Trésorerie nationale ou à la trésorerie de l'extraordinaire seront tenus, sous les peines portées par l'article 6 du titre III du décret du 4 juillet dernier, de remettre leurs comptes auxdits trésoriers, au 1^{er} mars au plus tard, pour l'année échue à la fin de décembre précédent. Les commissaires de la Trésorerie et de l'extraordinaire seront tenus, sous les mêmes peines, de remettre au bureau de comptabilité le compte de chaque année, le 1^{er} mai au plus tard de l'année suivante.

« Art. 8. Dans le cas où, lors de l'examen des comptes, il paraîtrait qu'il y a lieu à exercer l'action de la responsabilité contre quelque'un des ministres ou autres agents du pouvoir exécutif, le bureau de comptabilité pourra requérir d'abord des ministres ou autres agents du pouvoir exécutif, les pièces qui lui paraîtront nécessaires. Sur le compte qui en sera rendu à l'Assemblée législative, elle décidera s'il y a lieu à exercer l'action de la responsabilité; et, en ce cas, les actions seront intentées à la requête de l'agent du Trésor public, devant le tribunal, où le ministre ou agent du pouvoir exécutif sera domicilié.

« Art. 9. L'agent du Trésor public rendra compte tous les mois, sous les yeux du commissaire du Trésor public, de l'état des différentes actions qui leur seront confiées, et rendra, tous les 3 mois, cet état public par la voie de l'impression. En cas de négligence de sa part, il deviendra personnellement responsable des sommes dont il aurait négligé de poursuivre la rentrée. »

M. Tronchet. Avant que la discussion s'engage, je voudrais que l'Assemblée me permit de demander à M. le rapporteur l'éclaircissement de quelques difficultés que son rapport m'a fait naître, parce que je crois que cet éclaircissement pourrait peut-être faciliter la délibération. Voici les 2 difficultés que je rencontre dans le projet. Il se réduit en 2 points, d'abord un compte à recevoir par les commissaires de la Trésorerie nationale, pour ce qui lui est correspondant et un compte à recevoir par la trésorerie de la caisse de l'extraordinaire pour ce qui est correspondant à sa recette.

Ensuite un compte général à rendre par l'administrateur de la caisse de l'extraordinaire et un compte général à rendre par la trésorerie nationale. Voici ma première difficulté et mon premier embarras. Il faudra donc que les commissaires de la Trésorerie et que le caissier de l'extraordinaire commencent par entendre examiner et en quelque sorte juger tous les comptes particuliers qui y correspondront.

Or, je crains par là que vous ne donniez aux commissaires de la Trésorerie, une surcharge de travail à laquelle ils ne pourront pas suffire. En effet, en supposant 1,800 comptes; il y a 6 commissaires, c'est donc 300 comptes à vérifier; et

ce sont des vérifications souvent très compliquées et très étendues par la quantité de pièces en recette ou en dépense qu'il faut vérifier. Voilà donc un travail très considérable que vous ajoutez à chacun de ces commissaires-là, indépendamment du travail qui doit être très considérable de la surveillance journalière et habituelle, pour faire rentrer les fonds dans la caisse.

Après cela, ces commissaires de la Trésorerie vont rendre un compte général; mais sur quoi ce compte général doit-il être appuyé? Il est évident que ce ne peut être que sur les comptes particuliers qu'ils auront reçus, et sur toutes les pièces justificatives de ces comptes; car, assurément vous ne prétendez pas que le compte de la Trésorerie nationale puisse être déchargé par la seule présentation; autrement la Trésorerie serait maîtresse de se charger ou de se décharger à son gré. Il faut qu'aux pièces justificatives du compte général, on y ajoute tous les comptes particuliers arrêtés, ensemble toutes les pièces justificatives du résultat de ces comptes-là; et alors l'idée qui paraît succincte d'un compte unique, présente cependant une opération presque aussi immense que l'examen de chaque compte en particulier; car il faudra examiner et juger chacun de ces comptes particuliers, pour voir s'il n'y a pas même malversation dans la manière dont ces comptes particuliers auront été arrêtés; et s'il arrive qu'un compte particulier soit critiqué dans le résultat que le commissaire de la Trésorerie aura ajouté, la Trésorerie sera-t-elle déchargée, et faudra-t-il alors qu'elle appelle le receveur particulier auquel elle aura alloué ou une décharge de recette, ou une dépense particulière? Voilà l'embarras et les difficultés que je trouve dans ce plan.

On veut encore établir un tribunal général; mais je ne sais si cela n'aurait pas dû conduire à une autre idée, qui aurait été de faire vérifier sur les lieux mêmes, et dans leurs départements, les comptes de chacun de ces administrateurs particuliers, de manière que leurs comptes vérifiés d'une manière particulière, pourraient servir et ne seraient plus qu'une seule pièce justificative du compte de la Trésorerie nationale, relativement aux dépenses des districts.

Je n'ai point d'idée formée; je n'entre pas dans le fond du plan, parce qu'il est trop compliqué, et peut-être au-dessus de mes connaissances; mais voilà les deux difficultés qui m'ont frappé en écoutant le rapport, et sur lesquelles je désirerais quelques explications.

M. de Custine. Outre les observations de M. Tronchet, une chose m'a frappée; c'est que pour la facilité de la reddition des comptes et leur simplification, il faudrait qu'il n'y eût qu'une manière uniforme de comptabilité; tant que vous n'avez pas établi cette unité de comptabilité, la vérification des comptes sera infiniment difficile à former. J'ajouterais qu'il est impossible de pouvoir discuter un décret aussi compliqué; et je demande qu'il soit imprimé, et que tout le monde puisse le réfléchir avant qu'il soit soumis à la discussion de l'Assemblée. Voilà par où je me résume: je prie messieurs de l'Assemblée, qui ont formé le décret, de nous dire, s'ils se sont réunis au comité des finances, et si enfin on a pensé à établir cette uniformité de recettes et de dépenses.

M. Camus. Je réponds d'abord à M. de Custine

que le comité des finances a des commissaires dans celui de liquidation.

Je réponds ensuite à M. Tronchet. La première difficulté qu'il oppose résulte de la surcharge du travail que l'on donnera aux commissaires de la Trésorerie nationale et à celui de la caisse de l'extraordinaire; la seconde difficulté résulte de ce que la simplicité qui paraît s'offrir d'abord disparaît lorsque l'on fait réflexion qu'il faut avoir tous les comptes avec leurs pièces justificatives à l'appui du compte général.

Voici ma réponse à la première observation: il faut savoir qu'il y a deux manières de compter, l'une de compter sur livres, l'autre de compter sur pièces. Voici ce que c'est que de compter sur livres; j'ai un agent qui est à 20 lieues d'ici, je lui écris, il enregistre sur son livre et moi aussi; je passe en dépense sur mon livre les sommes que je lui dis de dépenser; je passe en dépense sur un seul article, une somme de 100,000 livres que je lui dis de dépenser en 20 articles; il passe sur son livre les 20 articles, il m'envoie tous les mois le résultat de son livre, je vois si nous sommes d'accord, si ayant enregistré sur mon livre, pour ce mois-ci, 100,000 livres, je trouve qu'il a dépensé 100,000 livres, je suis content dès ce moment. Si je vois qu'il a dépensé 110,000 livres, je lui demande pourquoi il a dépensé 10,000 livres de plus; si je vois, au contraire, qu'il n'en a dépensé que 90,000, je lui dis: pourquoi n'avez-vous pas dépensé les 100,000 livres que je vous avais dit de dépenser. Je ne vois aucune pièce, je ne vois que le livre et le résultat des livres. Voilà ce qui s'appelle compter sur livres.

Voici ce que c'est que compter sur pièces. Vous avez dépensé pour moi 100,000 livres. Je sais que je vous avais mandé de les dépenser. Je demande maintenant que vous rapportiez les pièces à ma décharge. Vous dites que vous avez dépensé cela en 30 articles; montrez-moi 30 quittances de personnes qui ont reçu des deniers de vous.

De même par rapport aux recettes, vous avez à recevoir 100,000 livres; montrez-moi que vous les avez reçues; ou si vous n'avez pas reçu la totalité, dites-moi pourquoi vous ne l'avez pas reçue sur chaque mandat, ou rapportez-moi mes mandats ou comptez-moi de la somme.

Voilà ce qu'on appelle compter sur pièces. C'est de ce compte sur pièces qu'il est question dans ce moment, et le compte sur livres existe, et est tout à fait; car chaque receveur de district, aux termes de vos décrets et aux termes des instructions qui leur ont été données, est obligé d'adresser tous les mois, tant au trésorier de l'extraordinaire qu'à M. Amelot, les feuilles de son registre.

D'après cela, je crois qu'il est très facile d'établir la comptabilité sur pièces, lorsqu'on a déjà la comptabilité sur livres. Le travail des trésoriers de la caisse de l'extraordinaire et de la Trésorerie nationale, sera à la vérité plus considérable, mais il faudrait de même une dépense pour un bureau de comptabilité; ainsi il vaut mieux établir un bureau qui sera sous l'inspection d'un agent perpétuel, que d'en établir un sous l'inspection de l'Assemblée nationale qui change tous les 2 ans, et qui, parce qu'elle est composée de 700 personnes qui peuvent inspecter, a moins d'autorité.

M. Deferron. Je demande à faire une observation à M. Camus. Vous proposez de ne faire

aucune dépense qui ne soit autorisée par le pouvoir exécutif, ou par le Corps législatif, et je vous demande si les dépenses qui doivent être autorisées par les corps administratifs, ou du moins si ces corps administratifs n'auront pas une surveillance active pour vérifier si ou non les dépenses qu'ils ont autorisées ont été réellement payées. Je vous observe que si vous ne voulez pas leur donner cette surveillance, vous vous écarterez des vues de l'Assemblée nationale.

M. Camus. Je répondrai sur la seconde question de M. Tronchet que voici ce que nous avons entendu. L'Assemblée nationale décrète que, dans un département quelconque, il sera reçu un million à titres différents; que dans ce même département il sera fait pour 800,000 livres de dépenses pour différents objets; dans ce même département s'il y avait 800,000 livres de dépenses à faire, elles sont faites; donc il reste au département 200,000 livres, et cela est porté sur le compte général. Je passe à l'observation de M. Defermon; ceux qui étaient persuadés que les receveurs de districts, par exemple, devaient compter sur lieu, ont proposé d'abord de les faire compter aux directeurs, soit de district soit de département; mais bientôt nous nous sommes aperçus qu'il y avait un grand inconvénient, parce que, si les administrateurs de district et de département voulaient favoriser quelques particuliers, alors ils seraient très portés à mettre en reprise un défaut de recette, ou à allouer une recette; à cet égard ils seraient aussi en état d'allouer au receveur de district des dépenses qui, d'ailleurs, ne seraient point allouées. Le compte général n'est point l'ensemble des comptes particuliers, mais il en est le résultat.

Mais ne serait-il pas possible que le compte fût rendu au district, ensuite du district, renvoyé au bureau de comptabilité lequel verrait, sur les observations du département, si le compte aurait été bien ou mal rendu. Nous avons pensé que cela ne ferait que compliquer la machine, allonger beaucoup les opérations, et qu'en définitive, il faudrait que ce fût toujours le bureau de comptabilité, ou l'Assemblée législative qui examinât elle-même les comptes, chose encore une fois impossible.

Nous nous sommes donc alors déterminés pour le plan que je vous ai présenté. Nous entendons bien que les administrations auront toujours la grande main sur les receveurs de district; on pourrait ajouter même une disposition tendant à ce qu'avant l'envoi du compte du receveur de district au commissaire de la trésorerie nationale, il fût présenté au district, lequel y joindrait ses observations; mais si vous adoptez cette proposition, il est très essentiel d'ordonner que l'administration de district sera tenue de fournir les observations dans un délai extrêmement court; sans quoi vous retombez dans l'inconvénient de l'ancien système. Il faut que vous mettiez positivement que, les 15 jours passés, le compte parviendra sans observations, sauf à rendre les directeurs responsables des observations qu'ils n'auront pas faites; avec cette réserve, j'adopte l'observation de M. Defermon.

M. Malouet. Messieurs, l'objection de M. Tronchet subsiste dans son entier avec la différence que je l'applique également, et aux commissaires de la trésorerie auxquels M. Camus transporte les fonctions des 4 commissaires vérificateurs, et aux 15 commissaires vérificateurs qu'on crée-

rait, si le plan des comités était adopté. Il est certain que les auteurs des 2 plans qui vous ont été soumis ne peuvent pas vous faire sortir de cet embarras-ci: ou les commissaires de la Trésorerie jugeront définitivement les comptes des receveurs particuliers, ou ils ne seront que les médiateurs, entre les comptables et le Corps législatif que l'on veut qui les apure. S'ils ne sont que les médiateurs, chargés d'une première inspection, il est clair, qu'ils doivent rendre au tribunal, au Corps législatif, ou au bureau de comptabilité, le compte, avec tous ses moyens de vérification et de jugement; si au contraire, ils sont les juges en définitif, alors c'est sur leurs bordereaux, c'est sur leur exposé que se feront les apurements, et je crois que l'un et l'autre de ces deux plans sont également insuffisants.

Je pense, Messieurs, que nous nous sommes occupés trop peu et trop tard des comptes et de la comptabilité. La suppression des chambres des comptes est, jusqu'à leur remplacement, l'agrandissement momentané de toute comptabilité légale; car ce qui a été fait et ce qu'on vous propose, ne remplit pas l'objet de la première institution qui était sage et bien combinée, et dont il suffisait, je crois, de réformer les abus. Je ne pense pas même que votre établissement de bureau de liquidation, et la sanction que vous donnez à ses opérations par des formules de décrets, soit maintenu par vos successeurs. Moins occupés que vous, ils examineront, probablement, avec une grande attention, l'état des finances et de la comptabilité. Si vous voulez qu'ils en reçoivent de vous les moyens, et qu'ils ne détruisent pas votre ouvrage, je vous engage à adopter un autre plan que celui de votre comité. Car il est impossible qu'un bureau de comptabilité, composé de quinze commissaires, vérifie tous les comptes du royaume; il n'est pas plus raisonnable que le Corps législatif se charge autrement que pour la forme de l'apurement de ces comptes. Vous rendriez, par là, nulle et dérisoire l'inspection qu'il doit conserver sur la comptabilité et sur l'administration des finances. Cette action du Corps législatif sur la fortune publique n'a encore été saisie ni déterminée de manière à s'exécuter utilement et avec facilité; je vais vous dire comment je la conçois, mais je dois auparavant vous rappeler sommairement l'ordre ancien de la comptabilité, ses avantages et ses abus; je vous montrerai ceux du nouveau mode qu'on vous propose, et je finirai par vous soumettre le plan que je crois convenable de substituer à ce que vous avez détruit.

Les comptes, dans l'ancien régime, passaient par deux degrés de vérification avant d'arriver à l'apurement qui avait lieu par le jugement final de la chambre.

Tout comptable se trouvait à côté d'un contrôleur ou d'un ordonnateur, et souvent tous les deux à la fois suivaient ses opérations.

Tout payeur rendait compte à l'administrateur immédiat dont il avait reçu les ordres de paiement; celui-ci vérifiait et garantissait l'authenticité des pièces et la balance du compte. De ce premier degré de vérification, le comptable passait à une seconde inspection, qui était celle de l'administrateur général ou ministre de son département. Près de celui-ci était un bureau de vérification, dans lequel on recommençait le contrôle de chaque pièce et la vérification des sommes. Enfin le compte ainsi vérifié était présenté au jugement de la Chambre.

Ces divers degrés d'inspection paraissent en