



HAL
open science

Les lois de règlement et l'introduction d'un contrôle de délibération sous la Restauration

Sébastien Kott

► **To cite this version:**

Sébastien Kott. Les lois de règlement et l'introduction d'un contrôle de délibération sous la Restauration. Gabriel Eckert; Jacques Grosclaude; José Martinez; Christophe Pierucci; Guy Siat. Réformes des finances publiques & modernisation de l'administration. Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog, *Economica*, pp.279-292, 2010, 978-2-7178-5964-5. hal-04444720

HAL Id: hal-04444720

<https://hal.science/hal-04444720>

Submitted on 2 Jul 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA LOI DE RÈGLEMENT ET L'INTRODUCTION D'UN CONTRÔLE DE DÉLIBÉRATION SOUS LA RESTAURATION

Sébastien KOTT

*Maître de conférences à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense,
Centre de Recherche en Droit Public*

INTRODUCTION

En France, une ère institutionnelle nouvelle s'ouvre avec la seconde Restauration. Le principe de représentation est alors politiquement acquis : le Parlement n'est pas remis en question dans un schéma institutionnel qui tente de définir une monarchie constitutionnelle. Intégrant des aspirations diverses, le Parlement n'est pas un être monolithique. Aussi restreinte soit-elle, au regard de l'image que l'on peut se faire de la notion de représentation nationale, la diversité des positions exprimées au sein des chambres était, en fait, assez large des libéraux qui entendaient établir un régime très inspiré de la monarchie anglaise, aux « ultras » qui souhaitaient ni plus ni moins que le rétablissement de l'absolutisme. Cette opposition se traduit évidemment au niveau de la formalisation juridique de la procédure budgétaire : allait-on intégrer voire renforcer les acquis de la Révolution dans ce domaine ou purement et simplement « restaurer » la procédure monarchique antérieure à la Révolution ? Ce questionnement, central pour l'analyse institutionnelle, est récurrent dans la production scientifique des XIX^e et XX^e siècles.

Les réponses apportées insistent sur deux préoccupations propres aux contextes des analyses. Tout d'abord, certains des travaux qui envisagent la question du contrôle financier du Parlement sous les monarchies censitaires, ancrent leurs pensées au sein d'un débat politique préoccupé par la question de la confirmation républicaine. De ce point de vue, la place que l'on accorde à la représentation nationale dans le contrôle budgétaire représente un « marqueur » du type de régime promu. D'autres travaux ont tendance à insister sur la montée en puissance du Parlement dans la procédure budgétaire, et les perspectives intègrent alors une forme d'analyse téléologique.

Ce questionnement était et reste pertinent. La place du Parlement constitue évidemment un objet fondamental d'analyse de la construction politique des monarchies censitaires. Les réponses apportées sont, sous cet angle, sou-

vent « valides ». Mais cette approche de la question occulte un point majeur de cette construction du contrôle financier du Parlement : celui des enjeux promus par le pouvoir agissant, le roi et son administration.

Ainsi réorientée, la question de la place du Parlement se teinte de technique financière, c'est-à-dire dans le contexte du début du XIX^e siècle, de technique juridico-comptable. Au-delà de la place revendiquée par le Parlement, quelle est la place que le pouvoir lui assigne dans le cadre du contrôle financier ? C'est dans le *système financier*¹, entendu comme ordre juridico-comptable, qu'il faut puiser pour trouver des éléments de réponses. Exposé autant que manifeste d'une réalité comptable, l'œuvre d'Audiffret revendique un système « d'ordre et de lumière ». L'ordre y est promu par l'établissement et la mise en relation de comptes, parmi lesquels on trouve les budgets et leurs règlements. La lumière favorise le contrôle de ces comptes.

LA PLACE DE LA LOI DE RÈGLEMENT DANS L'ORDRE JURIDICO-COMPTABLE

La grande œuvre de la Restauration en matière financière réside en la mise en place d'un système financier cohérent. Il ne s'agit plus seulement de relier certains comptes entre eux pour en permettre la vérification. L'enchevêtrement des comptes est pensé comme un ensemble. Le budget constitue le compte initial qui autorise recettes et dépenses inscrites dans des comptes particuliers centralisés et contrôlés afin de servir à l'établissement d'un nouveau compte initial. Le règlement définitif des comptes est une étape qui n'est plus seulement nécessaire à la validation des comptes passés, mais qui devient, sous la Restauration, un élément du chaînage budgétaire permanent.

A. – Le règlement définitif des comptes permet de valider la tenue des comptes

Si la question de la « mise à disposition » des crédits budgétaires relève en partie du rapport politique entre le Parlement et le Roi, elle intègre aussi une dimension plus pratique de respect de l'autorisation initiale. Exprimé en des termes financiers, il s'agit pour un ordonnateur d'administrer son ministère dans un cadre budgétaire défini et de s'y tenir !

1. Le terme est emprunté à C.-L.-G. Audiffret, *Le système financier de la France*, Imprimerie et Librairie administratives de Paul Dupont, Paris, 1863-1868, 5 t.

1 - *Un compte définitif pour déterminer des dépenses définitives :
la comptabilité législative*

Les finances de la monarchie intégraient une tentative d'établissement *a posteriori* de la réalité financière à travers les « états au vrai »². Cette pratique de clôture des comptes est reprise sous la Révolution dès la loi du 2 août 1791 précisée par les décrets du 25 août et des 17-29 septembre 1791 qui établissent l'obligation d'apurer définitivement les comptes de l'État. L'article 324 de la Constitution de l'an III confirme la nécessité pour les commissaires de rendre public les comptes arrêtés. Les lois sur les finances font alors office autant de loi de finances que de loi de règlement. Cette pratique perdure jusqu'à la loi du 15 mai 1818 qui marque le point de départ du nouvel ordre budgétaire. La précédente loi sur les finances du 25 mars 1817 consacrait deux titres clairement distincts à la fixation des budgets antérieurs (1814 à 1816) et à la fixation du budget en cours (1817). Son article 148 disposait que « Les ministres présenteront, à chaque session, les comptes de leurs opérations pendant l'année précédente ». Loin de limiter l'obligation au seul budget de l'État, elle visait les budgets des ministres.

Un an plus tard, l'article 102³ de la loi de finances du 15 mai 1818 distingua la loi annuelle sur les finances et la loi de règlement définitif des budgets qui devait intégrer les comptes des opérations effectuées par les ministres. La première loi relative au règlement définitif des budgets distincte de l'autorisation fut adoptée le 28 juin 1819 et portait sur les exercices 1815 à 1817, elle rectifiait en outre l'exercice 1818. Dès lors et tous les ans sous la Restauration, une loi de règlement définitif du budget fut votée. Elle permettait de clore définitivement les comptes de l'exercice antérieur et constituait une « comptabilité législative » selon les termes de l'ordonnance du 14 septembre 1822.

2 - *La certification des comptes par la Cour des comptes :
la comptabilité juridictionnelle*

Entré au ministère des Finances en 1805, Audiffret devint directeur des écritures de la comptabilité générale avec la première Restauration en juin 1814. Il conserva ce poste jusqu'à sa nomination comme président de chambre à la Cour des comptes en 1829. Imprégné des préceptes de Mollien et de Louis, bénéficiant de l'appui de Villèle, Audiffret a disposé du temps nécessaire à la mise en place d'un véritable *système financier* qui s'ébaucha avec la loi du 25 mars 1817, s'établit avec l'ordonnance du 14 septembre 1822, se

2. Marie-Laure Legay, « État au vrai », *Dictionnaire historique de la comptabilité publique*, Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 205-206.
3. « Le règlement définitif des budgets antérieurs sera à l'avenir l'objet d'une loi particulière, qui sera proposée aux Chambres avant la présentation de la loi annuelle des finances. Les comptes prescrits par le titre XII de la loi du 25 mars 1817 seront joints à cette proposition. »

perfectionna avec les ordonnances du 10 décembre 1823 et du 29 juillet 1826 et fut codifié par l'ordonnance du 31 mai 1838. Ce système, qui promouvait la généralisation de l'outil comptable, nécessitait une forme de validation des comptes produits. Cette évidence impliquait de surmonter deux difficultés majeures. Il fallut d'abord contraindre les ministres et leurs administrations à tenir des comptes et ensuite les convaincre d'accepter une certification de ces derniers par la Cour des comptes⁴. Quel embarras pour Barbé Marbois, premier président d'une juridiction qui ne demandait qu'à se maintenir dans le champ purement technique du contrôle des comptes des comptables⁵ ! La Cour des comptes devint ainsi la pierre angulaire de l'ordre juridico-comptable. Dans l'esprit d'Audiffret, il s'agissait autant d'organiser la vérification des comptes que d'obliger les ministres à tenir ces comptes. L'ordonnance du 9 juillet 1826 « sur le contrôle du compte des ministres » renforça les pouvoirs de la Cour en lui assurant la transmission de toutes les pièces justificatives des dépenses. Ce texte fut, selon Audiffret lui-même, un élément clé de son système comptable⁶. La Cour devient alors « l'auxiliaire indispensable de la surveillance des chambres et du gouvernement depuis qu'elle vérifie l'ensemble des services⁷ ». Qui possède les comptes et les pièces justificatives est capable non seulement d'apprécier la régularité de la dépense, mais aussi d'en apprécier la bonne économie...

B. – Circonscrire la temporalité budgétaire

Pour espérer porter un regard pertinent sur les comptes, encore devait-on faire que ces comptes ne se superposassent pas les uns aux autres. Alors que l'Empire venait de chuter pour la deuxième fois, les comptes de ses premiers exercices n'étaient toujours pas définitivement clos. Une avancée majeure dans l'ordre comptable vint de la définition d'une temporalité comptable : l'exercice. Une fois l'exercice circonscrit, les administrateurs de la Restauration mirent en place un chaînage budgétaire qui permettait de jeter un double regard rétrospectif sur les comptes.

-
4. Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 22 : « (...) la Cour des comptes constatera et nous certifiera, d'après le relevé des comptes individuels et les pièces justificatives que doivent exiger les comptables, conformément à l'article 10 ci-dessus, l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des finances et par chaque ministre ordonnateur. »
 5. Sébastien Kott, « Le développement des relations entre la Cour des comptes et le Parlement 1815-1832 » *RFFP, numéro spécial Bicentenaire de la Cour des comptes*, septembre 2009, p. 201-212.
 6. « L'acte le plus important de mon heureuse initiative, et j'ose le dire, à la louange du ministre et à l'honneur de ma carrière, le plus digne de la reconnaissance du pays, est l'ordonnance royale, rendue le 9 juillet 1826. », Michel Bruguière et Valérie Goutal-Arnal, *Souvenirs de ma famille et de ma carrière dédiés à mes enfants, Charles-Louis-Gaston d'Audiffret 1787-1878*, CHEFF, Paris, 2002, p. 215.
 7. C.-L.-G. Audiffret, *Le système financier de la France*, Imprimerie et Librairie administratives de Paul Dupont, Paris, 1863, t. 1, p. 552.

1 - Établir l'exercice

Sous la monarchie, l'exercice constituait autant une référence à un mode de mise en œuvre de l'action publique qu'à la définition de la périodicité des comptes. Tenus par un officier qui *exerçait* sa charge et pour une année, les comptes pouvaient alors clairement être distincts les uns des autres. La méthode, que l'on qualifia ultérieurement d'exercice intégral illimité, offrait l'avantage de délimiter le champ de l'exécution budgétaire dans son montant mais présentait deux inconvénients majeurs. Tout d'abord, la clôture de l'exercice n'était jamais définitive. Il restait toujours des opérations à effectuer pour le compte d'un exercice antérieur. Il fallait, en toute rigueur juridique, composer avec les délais de prescription des recettes et des créances. Ainsi, durant tout le début du XIX^e siècle, de nombreux exercices cohabitaient au cours d'une même année⁸. Cet inconvénient était d'autant plus gênant quand il s'agissait d'un régime antérieur honni comme ce fut le cas pour les ministres des finances de la Restauration contraints de clore les comptes de l'Empire⁹ ! Ensuite, la multiplication des possibilités d'imputation sur les exercices encore ouverts laissait libre cours à toutes les fantaisies financières. Les ordonnateurs avaient tendance à imputer les dépenses sur les exercices présentant des disponibilités au détriment de l'origine de la dépense. Enfin, l'absence de clôture des comptes ne permettait pas d'établir clairement les déficits et présentait un risque d'accumulation de la dette flottante contraire au crédit public.

Réclamée par Mollien sous l'Empire, la clôture de l'exercice fit l'objet d'un débat entre ses successeurs Louis et Corvetto¹⁰ sous la Restauration. L'introduction de la loi de règlement démontra le bien-fondé de cette controverse. Louis la présenta pour la première fois, la nécessité de clore définitivement les exercices les plus anciens apparut alors au grand jour. Ce fut à Villèle qu'il appartint d'établir l'exercice à vingt-quatre mois. L'article 12 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 établit la date ultime des paiements au 31 décembre suivant l'exercice. À partir de 1824, les lois de règlement ne

8. Mollien rapporte ainsi que les comptes du ministère du Trésor de 1805 « se composaient, suivant l'usage, de plus de quarante tableaux de chiffres ; ils présentaient l'ensemble et le détail des recettes, et des dépenses faites en 1805, sur chacun des six derniers budgets ou exercices ; car depuis l'an VIII (1800), aucun budget n'avait encore été complètement soldé ». Mollien, *Mémoires d'un ministre du trésor public 1780-1815*, Guillaumin et Cie, Paris, 1898, t. 1, p. 502.

9. Voir à ce propos la chronique financière du baron Gonzalgue de Nervo, *Les finances françaises sous la Restauration 1814-1830*, Michel Lévy frère, Paris, 1865, t. 1, 582 p.

10. Notices « Louis » et « Corvetto », in Guy Antonetti, *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire, dictionnaire biographique 1814-1848*, CHEFF, Paris, 2007, t. 2, 611 p.

présentent plus que les dépenses du dernier exercice clos et de l'exercice en cours pour rectification¹¹.

2 - Permettre le « chaînage » budgétaire

La délimitation de l'exercice à une durée de vingt-quatre mois permit d'entrer dans un schéma vertueux de contrôle de l'exécution des comptes. Les lois de règlement deviennent alors une contrainte qui obligeait une reddition rapide des comptes définitifs et, par conséquent, l'occasion de jeter un regard rétrospectif sur des exercices suffisamment proches pour que les opérations imputées fussent expliquées par ceux- là mêmes qui les avaient effectués. Dans le cas d'un changement de ministre, l'administration avait conservé la mémoire des faits et on pouvait espérer que les responsables des dépenses siégeaient à la Chambre des pairs pour participer au débat. L'exercice et le règlement définitif des comptes entraient en synergie¹².

Concordance entre le règlement de l'exercice N-2 et l'adoption du budget N+1

Règlement définitif des comptes		Budget	
Loi	Exercice concerné	Loi	Exercice concerné
25 mars 1817	1814-1816	25 mars 1817	1817
15 mai 1818	1815-1817	15 mai 1818	1818
27 juin 1819	1815-1817	14 et 17 juillet 1819	1819
28 mai 1820	1818	19 et 23 juillet 1820	1820
23 avril 1821	1819	31 juillet 1821	1821
31 mars 1822	1820	17 août 1822	1823
8 avril 1823	1821	10 mai 1823	1824
13 juillet 1824	1822	4 août 1824	1825
21 mai 1825	1823	13 juin 1825	1826
21 juin 1826	1824	6 juillet 1826	1827
6 juin 1827	1825	24 juin 1827	1828
6 août 1828	1826	17 août 1828	1829
26 juillet 1829	1827	2 août 1829	1830
29 janvier 1831	1828	3 octobre 1831	1831
31 janvier 1833	1829	21 avril 1832	1832
24 avril 1833	1830	23 et 24 avril 1833	1833
		28 et 28 juin 1833	1834

- « À la faveur de ce régime d'ordre et de cet apurement périodique, la comptabilité s'est trouvée bientôt dégagée des opérations de neuf budgets, quelle était obligée de suivre concurremment, et qui ont été réglés, pour la dernière fois, en 1824. Depuis cette époque, elle n'a plus à retracer que les comptes de deux exercices, dont l'un achève son cours, et l'autre commence le sien », « Rapport au roi sur l'ordonnance du 23 décembre 1829 », *Moniteur universel*, 28 décembre 1829, p. 1943.
- Luc Saïdj, « La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours », *RFFP*, 1995, n° 51, p. 171-186.

L'article 102 de la loi du 15 mai 1818 précisa que les lois de règlement devaient être proposées aux chambres avant les lois de finances de l'exercice à venir. À partir de 1819, les lois de finances et de règlement furent bien distinctes, mais c'est à partir de 1821 que la mesure entra pleinement en application. La loi de règlement dépassait le cadre rétrospectif pour devenir quelque part prospective. Elle nourrissait la réflexion sur le compte de l'exercice à venir : sur le budget à venir ! La clôture des comptes de l'année N-2, au début de l'année N permettait de les présenter au pouvoir avant la discussion du budget de l'année N+1. Pratiquement, les chambres et leurs comités étaient à peine sortis de la délibération de la loi de règlement qu'ils entamaient celle du budget à venir. Le contrôle financier du Parlement dépassait le strict cadre de la vérification pour intégrer le champ de l'aide à la décision¹³. Audiffret et Villèle venaient d'établir un véritable chaînage budgétaire appelé par les ministres successifs, non pas dans l'esprit de favoriser l'émancipation du Parlement (qui en est le corollaire) mais pour asseoir l'édifice comptable mis en place. Ce système tint durant toute la Restauration, plus précisément, il tint tant qu'Audiffret resta à la tête de la comptabilité publique ! La première loi de règlement à rompre ce chaînage budgétaire fut celle de l'exercice 1828 qui aurait dû être votée en juillet 1830. Les Trois Glorieuses qui firent basculer le régime vers la monarchie de Juillet sont vraisemblablement responsables de ce décrochage. Dès lors, plus aucune loi de règlement de la pénultième année ne fut adoptée avant la discussion du projet de loi de finances de l'année à venir ... jusqu'à l'adoption de la LOLF qui redécouvrit le chaînage budgétaire !

QUELLE FINALITÉ POUR LA LUMIÈRE FAITE SUR LES COMPTES ?

Sous la monarchie, malgré quelques revendications éparses, le système administratif cultivait l'opacité financière. C'est dans la seconde moitié du XVIII^e siècle qu'apparurent les premières manifestations de publicité des comptes. Necker publia en 1781 son « compte rendu au roi¹⁴ », relayé par des administrateurs tels Barbé-Marbois¹⁵ ou Loménie de Brienne¹⁶. La Révolution ne parvint pas à la publicité qu'elle revendiquait pourtant dans

13. « La loi de règlement intervenait, au moins sous la Restauration, avant la loi de finances annuelle, comme l'exigeait d'ailleurs la loi du 15 mai 1818, de façon à servir de base à la discussion du budget suivant, ce qui ajoutait à la fonction de contrôle une fonction d'aide à la décision : "le passé vient porter sa lumière sur l'avenir" déclarait Augustin Périer dans son rapport de 1828 », Luc Saïdj, « La loi de règlement et le développement du contrôle parlementaire de la Restauration à nos jours », *RFFP*, 1995, n° 51, p. 175.
14. Necker, *Compte rendu au roi*, Imprimerie du cabinet du roi, Paris, 1781.
15. « La publicité est le meilleur garant de la fidélité des comptes », Jean-François Potton, *Barbé-Marbois, la justice et les comptes*, Michalon, Paris, Le bien commun, 2007, p. 74.
16. Étienne Charles Lomenie de Brienne, *Compte rendu au roi, au mois de mars 1788*, Imprimerie royale, Paris, 1788.

les textes et ce fut bien la Restauration qui *fit la lumière* sur ses comptes. Dans l'esprit des monarchistes promoteurs d'un nouveau système financier, il ne pouvait s'agir uniquement d'accorder des pouvoirs au Parlement pour permettre son émancipation ! La publicité des comptes était en fait conçue comme une forme de contrainte supplémentaire qui pèserait sur les ministères (les ministres autant que leurs administrations) afin qu'ils respectent les crédits alloués. Dans cette perspective, la loi de règlement revêtait une signification particulière. Elle participait à l'éclosion d'une nouvelle forme de contrôle : le contrôle de délibération.

A. – Des comptes publics pour contraindre les administrations

Sous la Restauration et dans le prolongement des pratiques de l'ancien régime, les crédits budgétaires étaient accordés *en « masse »* et par « *département* » (sic). Cette spécialisation des crédits n'avait pas pour vocation d'accorder du pouvoir au Parlement mais de maintenir leur montant. Les administrateurs intégrèrent le Parlement dans cette logique et envisagèrent la loi de règlement comme un élément concourant à la responsabilisation des ordonnateurs.

1 - Définir et contenir la dépense

La spécialisation des crédits budgétaires était un héritage de l'ancienne monarchie. Les arrangements de finances et états du roi¹⁷ distinguaient les crédits alloués aux différents *départemens ministériels*. Si l'article 150¹⁸ de la loi du 25 mars 1817 formalisa bien l'apparition de « chapitres » dans l'ordre juridique, il ne s'agissait pas d'une novation pratique. L'article 2¹⁹ de l'ordonnance du 14 septembre 1822 maintint cette logique en précisant que les ministères seraient subdivisés en chapitres et l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827²⁰ ne fit qu'y substituer la terminologie de « section spéciale ».

Dès l'origine, le mode de présentation des comptes s'appliquait dans les mêmes formes aux budgets et à leurs règlements définitifs. À aucun moment, il ne fut envisagé par le roi d'accorder aux Chambres un vote plus précis que

17. Marie-Laure Legay, « État du roi », *Dictionnaire historique de la comptabilité publique*, Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 208-209.

18. Ordonnance du 25 mars 1817, art. 150 : « Les ministres ordonnateurs de tous les départemens présenteront le compte des dépenses qu'ils auront arrêtées (...) à chacun des chapitres de leurs budgets. »

19. Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 2 : « Avant de faire aucune disposition sur les crédits ouverts à chaque exercice, nos ministres présenteront à notre approbation le projet de répartition entre les divers chapitres de leur budget, de la somme totale des crédits qui leur auront été alloués par la loi annuelle des finances. »

20. Ordonnance du 1^{er} septembre 1827, art. 2 : « Les divisions établies au budget des dépenses prendront le titre de sections spéciales, les développements portés dans les états à l'appui continueront d'être considérés comme des subdivisions variables. »

celui des chapitres. Les textes distinguaient une nomenclature de vote (la spécialisation) et une nomenclature d'exécution, qui peut être aussi conçue comme une nomenclature d'information (la répartition). L'article 36²¹ de l'ordonnance du 31 mai 1838 établit clairement la répartition comme une subdivision administrative.

Si on connaît l'article 151²² de la loi du 25 mars 1817 pour avoir introduit le principe de la responsabilité pécuniaire des ministres, on oublie souvent de préciser que cette limite formalisée par les chapitres (ou par les sections spéciales) organisait une forme de globalisation des crédits : seule la *masse* des chapitres s'imposait alors à l'ordonnateur. La contrainte « juridique » de la loi de finances s'appréciait bien au niveau du chapitre. Les débats parlementaires à l'occasion de la loi de règlement montrent que les dépassements de crédits au regard de la répartition ne sont pas opposables par les parlementaires. L'article 5²³ de l'ordonnance du 14 septembre 1822 précisa que la répartition constituait de son côté une contrainte administrative qui organisait la responsabilité de l'ordonnateur face au roi. Au-delà des dépenses extraordinaires qui étaient allouées sans discussion, la question était au fond celle de la « responsabilité » des ministres au regard des dépenses supplémentaires et plus particulièrement celle de la compensation de ces dernières par des annulations de crédits. Les sommes non dépensées étaient évidemment considérées comme « économisées » et devaient, pour les administrateurs des finances, rester au Trésor. Dès lors, les modifications, apportées en cours d'année à la répartition, durent être soumises à la sanction d'une ordonnance royale.

2 - Intégrer le Parlement dans cette perspective

Le fait politique majeur que constituait l'apparition du Parlement n'était pas ignoré par les ministres et administrateurs des finances. Au cœur de l'expédition d'Espagne, Villèle témoigna de sa conscience des répercussions de cette nouvelle donnée qu'était la transparence financière. Dans une lettre

-
21. Ordonnance du 31 mai 1838, art. 36 : « Cette répartition est soumise à l'approbation du roi : elle n'établit que des subdivisions administratives ; et la spécialité des crédits demeure exclusivement renfermée dans les limites des chapitres législatifs. »
 22. Ordonnance du 25 mars 1817, art. 151 : « La répartition que les ministres auront faite entre les divers chapitres de leurs budgets particuliers, de la somme allouée par le budget général pour le service de chaque ministère, sera soumise à l'approbation du Roi, et toutes les parties de ce service devront être réglées de manière que la dépense ne puisse excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux. Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà de ce crédit. »
 23. Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 5 : « Les ministres renfermeront les dépenses de chaque service dans les limites de notre ordonnance annuelle de répartition. »

du 7 avril 1823²⁴ adressée au duc d'Angoulême, il alerta le futur prince des risques inhérents aux opérations hasardeuses vers lesquelles l'entraînait un munitionnaire peu scrupuleux. Il pressentit les fraudes financières autant que les difficultés politiques de ce qui deviendrait l'affaire Ouvrard étalée au grand jour à l'occasion des débats sur les lois de règlement de 1823 et 1824.

Parallèlement, les ministres et les administrateurs qui accédaient à de hautes responsabilités étaient par définition des monarchistes convaincus. C'était évidemment le cas d'Audiffret pour qui le Parlement représentait plus qu'une Chambre d'enregistrement, mais ne devait certainement pas tendre vers un contre-pouvoir : il s'agissait du lieu de débat qui permettait d'éclairer la volonté royale. Dès les débuts de la Restauration, Audiffret donna « des éclaircissements à tous les membres de la législature²⁵ » sur la réalité financière du royaume : il propagea la *lumière* sur les comptes publics. Le Parlement était certes une réalité politique, mais qui pouvait et devait être domestiquée²⁶ dans l'intérêt de la monarchie.

De ce point de vue, la forme légale du règlement définitif des comptes et la transparence qu'elle impliquait constituaient des éléments déterminants. Le pouvoir financier acceptait une représentation nationale qui pouvait « demander compte » aux administrateurs. Le système financier organisait à cette fin une « présentation des comptes » des ministres, mais il ne s'agissait pas de lui « rendre des comptes ». La seule responsabilité financière envisageable l'était devant le roi²⁷ qui était, *in fine*, l'incarnation du pouvoir financier et seul juge du bien fondé des dépassements de crédits. Dès lors, il décidait en connaissance de cause, soit de payer soit de placer le ministre en disgrâce.

24. « Je ne saurais trop répéter à Monseigneur que s'il ne se méfie des hommes qui lui conseilleront des dépenses exagérées, et qu'il ne nous renvoie, sans se gêner, ceux qui ne porteront pas dans les dépenses de l'armée l'ordre et l'économie nécessaires, une ombre d'autant plus aperçue que les formes de notre gouvernement la feront mieux ressortir affaiblira l'éclat de la gloire dont vont se couvrir les troupes confiées à son commandement ; ce qui serait fort grave », citée par Nervo, *Les finances françaises sous la Restauration 1814-1830*, 1867, t. 3, p. 442.

25. Michel Bruguière et Valérie Goutal-Arnal, *Souvenirs d'Audiffret 1787-1878*, CHEFF, Paris, 2002, p. 168.

26. « J'avais appris, dans mes longues relations avec les anciens ministres des Finances de la Restauration, véritables fondateurs de notre crédit public, à connaître les combinaisons et l'étendue de cette nouvelle puissance nationale qui devait assigner désormais, à chaque gouvernement son importance, sa considération et son rang dans le monde », Michel Bruguière et Valérie Goutal-Arnal, *Souvenirs d'Audiffret 1787-1878*, CHEFF, Paris, 2002, p. 313.

27. « Nous devons donc, sous le point de vue constitutionnel, considérer les ministres bien plus comme des hommes politiques que comme de simples administrateurs, ou comme des préposés du Trésor », Audiffret, « Discours prononcé à la Chambre des pairs le 16 janvier 1841 », C.-L.-G. Audiffret, *Le système financier de la France*, Imprimerie et Librairie administratives de Paul Dupont, Paris, 1863, t. 1, p. 293.

B. – Le contrôle de délibération

Le contrôle financier du Parlement établi sous la Restauration était bien ambivalent²⁸. Il s'agissait d'un axe autour duquel s'organisait l'action administrative dont il était à la fois la source et le corollaire. Il s'agissait de comprendre l'activité de l'administration pour voter les crédits à venir²⁹. La loi de règlement devait logiquement constituer ce pivot, ce moment de la discussion de la gestion des administrations afin de préparer le vote des crédits à venir. La loi de règlement constituait le cœur du « contrôle de délibération ».

1 - Discuter la gestion des administrations

La dizaine de lois de règlement de la Restauration furent des moments d'intenses débats au sein de la Chambre des députés poursuivis de manière plus polie au sein de la Chambre des pairs. Ces débats entre députés ou pairs de France prirent souvent un aspect très politique. Il s'agissait évidemment d'obtenir le renversement du chef du gouvernement et son remplacement.

Un des épisodes les plus marquants de l'histoire financière de la Restauration fut le financement de l'expédition d'Espagne. Au printemps et à l'été 1823, les troupes françaises, engagées dans la Sainte-alliance, envahirent l'Espagne et évincèrent les libéraux d'un pouvoir pourtant conquis des urnes. Les troupes royales concoururent à restaurer une monarchie absolue et à endiguer un mouvement libéral potentiellement contagieux. L'approvisionnement des troupes fut en partie assuré par un financier à la réputation sulfureuse : Gabriel Julien Ouvrard. Dès 1823, Villèle tenta en vain de s'opposer aux marchés signés par le duc d'Angoulême, fils du futur roi Charles X. La liquidation définitive des dépenses fut en partie repoussée en 1824 et les lois de règlement de 1825 et 1826 (pour les exercices 1823 et 1824) furent l'occasion de débats passionnés. Évidemment, le ministre de la guerre, tombé en disgrâce durant l'expédition, fut décrié. Villèle, chef du gouvernement fut aussi la cible des critiques. Mais à travers les débats

28. Alexis Quint établit cette ambivalence à partir de la III^e République. « On définit généralement le contrôle comme l'opposé de l'action. S'il est la conséquence de l'action, le contrôle en est également la cause. » « Dès lors, le vote des crédits n'a rien à voir avec l'activité législative du Parlement mais relève d'une forme de participation à la gestion publique », Alexis Quint, *L'autorisation des dépenses de l'État, une procédure de contrôle parlementaire*, thèse droit public, Lille 2, 2005, p. 8 et p. 17.

29. « Le besoin pour les parlementaires, selon l'expression maintes fois reprise, de se prononcer « en connaissance de cause », a conduit les Chambres à faire de la connaissance de l'activité administrative l'aboutissement de la logique du principe constitutionnel relatif au consentement à l'impôt. Le marquis d'Audiffret parlera de cette période comme d'une « ère du service public ». Lucile Tallineau, « Le cadre juridique de la gestion financière de l'État », in *La mise en place du système financier public, 1815-1914, élaboration et pratique du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle*, CHEFF, Paris, 2010.

parlementaires, on sent que c'est aussi l'administration de la guerre qui était passée au crible, questionnée sur ses activités et le ministre sur son organisation : sur sa gestion !

La commission des finances de la Chambre des députés reprit les travaux d'une commission administrative constituée pour faire la lumière sur les conditions financières. Elle pointa les défaillances dans l'organisation de l'expédition. Au-delà du recours à Ouvrard et des critiques très fortes adressées au choix de passer par un munitionnaire en lieu et place des régies, c'était bien l'incapacité du ministre et de ses services à anticiper les besoins d'une armée en campagne et à les gérer qui fut abordée³⁰. La Bourdonnaye railla l'organisation des troupes³¹. Les frais financiers payés à la maison Rothschild pour assurer les transferts de fonds furent jugés excessifs. Enfin Périer dénonça les défauts patents dans l'organisation logistique³². Au Parlement et au sein même du gouvernement, le constat était unanime : « l'administration de la guerre en Espagne avait été déplorablement conduite³³ ».

Après cet épisode, les lois de règlement successives devinrent l'occasion d'une analyse des crédits du ministère de la guerre. En 1827, c'était le coût des uniformes et surtout leurs changements successifs qui furent jugés dispendieux lors des débats sur le règlement du budget 1825³⁴. En 1828 les états-majors pléthoriques, le coût des rations de fourrage ainsi que celui des régiments suisses furent pointés à l'occasion du règlement du budget 1826. Mis en difficulté, le ministre invoqua les mauvaises récoltes qui avaient fait grimper les prix des fourrages et des grains. Il dut préciser que le nombre des hommes par régiment n'était pas le même pour les gardes suisse et que la rémunération de ces derniers s'expliquait par la loyauté dont ils firent preuve à de nombreuses reprises à l'égard du roi !

30. Sébastien Kott, « Restaurer la monarchie et restaurer les finances en France 1815-1830 : le financement de l'expédition d'Espagne », in *Les financiers et la construction de l'État en France et en Espagne du milieu du XVII^e siècle au milieu du XIX^e siècle*, à paraître.

31. « Ces fonds immenses pour l'entretien d'une armée formidable sur le papier, et dont l'effectif misérable ne présente que des cadres de bataillons incomplets, une cavalerie mal montée et hors de service, des arsenaux vides et des fortifications délabrées », *Archives Parlementaires*, deuxième série, t. 45, seconde Restauration, séance du 25 avril 1825, page 111.

32. « Une fourniture de chevaux avait été faite par l'Allemagne, des pontons avaient été construits à Strasbourg pour le passage de la Bidassoa, qu'on avait traversée tranquillement sur un pont, et rien de ces marchés onéreux n'avait été communiqué à la Chambre ni à la commission », Gonzalgue de Nervo, *Les finances françaises sous la Restauration 1814-1830*, Michel Lévy frère, Paris, 1867, t. 3, p. 312.

33. Gonzalgue de Nervo, *Les finances françaises sous la Restauration 1814-1830*, Michel Lévy frère, Paris, 1867, t. 3, p. 313.

34. Laborde précise que « l'habillement était dérisoire. L'armée avait été habillée de blanc sous le duc de Feltre, de bleu de ciel sous le maréchal Saint-Cyr, de vert sous le maréchal de Bellune ; aujourd'hui elle était revenue au bleu foncé », Gonzalgue de Nervo, *Les finances françaises sous la Restauration 1814-1830*, Michel Lévy frère, Paris, 1868, t. 4, p. 194.

2 - *Se faire expliquer les dépassements de crédits*

Le règlement définitif des comptes permettait d'isoler les dépassements de crédits qui étaient alors débattus. Ainsi, la discussion de la loi du 27 juin 1819 fut l'occasion d'expliquer l'excédent de 22 millions demandé pour les grains. Le ministre dut rappeler que les mauvaises récoltes de 1816 avaient occasionné un surcoût à l'achat, les importations venant d'Ukraine d'Amérique ou d'Égypte. Il en allait de même des 13 millions ajoutés aux frais d'occupation qui étaient liés au renchérissement du coût des vivres. Ensuite, il dût expliquer que le remboursement aux Anglais des droits de douanes perçus lors de leur arrivée à Bordeaux était un fait du Prince, décidé par Angoulême. Enfin, il fallut préciser que les services extraordinaires des Affaires étrangères étaient liés aux négociations du Traité d'Aix-la-Chapelle et on rappelait alors que les trois plénipotentiaires n'avaient pas été rétribués et vivaient dans un état de relative pauvreté³⁵.

Dans le cadre de la loi de règlement pour 1827, chaque administration dût expliquer les crédits supplémentaires qu'elle demandait. Les Affaires étrangères réclamaient 4 millions 800 000 francs pour l'expédition de Morée sans aucune explication puisqu'il s'agissait d'une expédition militaire. Le ministère de l'Instruction publique venait de recevoir un ministre... qu'il fallait rémunérer. Le ministère de la Guerre demandait des fonds pour l'occupation de l'Espagne et l'accroissement des troupes consécutif à l'expédition de Morée. La Marine était impliquée dans la même expédition et ajoutait le blocus d'Alger. Le ministère des Finances réglait l'indemnité des colons de Saint-Domingue et les dépenses extraordinaires sur service des postes qui avaient été trop restreintes l'année précédente. La Justice assumait les frais résultant d'un procès perdu³⁶...

La loi de règlement était bien devenue un nouveau temps fort budgétaire. Il ne s'agissait pas de contester l'utilisation des crédits mais de les contrôler au sens le plus large du terme et de placer le ministre face à ses responsabilités financières : celle d'une bonne administration des deniers publics. « C'était, avant la discussion du budget de l'année, un guide assuré des crédits à accorder, c'était enfin donner aux Chambres le moyen d'apprécier en même temps les arriérés du passé, les besoins du présent et les anticipations de l'avenir³⁷. »

35. Gonzalgue de Nervo, *Les finances françaises sous la Restauration 1814-1830*, Michel Lévy frère, Paris, 1865, t. 1, p. 356 et s.

36. Gonzalgue de Nervo, *Les finances françaises sous la Restauration 1814-1830*, Michel Lévy frère, Paris, 1868, t. 4, p. 199 et s.

37. Gonzalgue de Nervo, *Les finances françaises sous la Restauration 1814-1830*, Michel Lévy frère, Paris, 1865, t. 1, p. 356.

CONCLUSION

Alors que les lois de règlement de la Restauration montrent qu'il était possible de mettre en place un contrôle de délibération, force est de constater que dès la monarchie de Juillet, le décalage chronologique qui s'opère établit un renversement de tendance. Les parlementaires disposaient-ils d'une information suffisante pour porter un regard pertinent sur la gestion des ministères ? Le pouvoir royal s'est-il lassé de l'accent essentiellement politique des débats sur les projets de lois de règlement ? Il est vraisemblable que le manque de coopération de la chambre des députés dans le processus d'établissement d'un contrôle financier, reposant sur la volonté de conquérir une partie de ce pouvoir, fut un élément fondamental de mise en sommeil de la loi de règlement. Il s'agit certainement de la première manifestation du désintérêt des parlementaires pour un contrôle de la dépense qui intègre une logique collaborative. « Deux siècles d'observation et les études comparées montrent que le fonctionnement réel des parlements peut être assez éloigné des idéaux démocratiques et qu'il n'y a pas de corrélation avérée entre la qualité de la gestion publique et l'étendue de leurs pouvoirs³⁸. »

38. Robert Hertzog, « La loi organique relative aux lois de finances dans l'histoire des grands textes budgétaires ; continuité et innovation », *Revue française d'administration publique*, 2006/1, n° 117, p. 20.