

N° 20

COMMISSION DES FINANCES

Séance du Samedi 26 Février 1921.

Présidence de M. MILLIÈS-LACROIX, Président.

La séance est ouverte à 15heures.

PRÉSENTS: MM. MILLIÈS-LACROIX, HENRY CHÉRON, De SELVES, JÉNOUVRIER, le Colonel STUHL, Le Général HIRSCHAUER, BRANGIER, RIBOT, Henry BÉRENGER, JEAN MOREL, JEANNENEY, SCHRAMECK, DAUSSET, ROULAND, PEYRONNET, LUCIEN HUBERT.

EXAMEN ET ADOPTION DU PROJET DE LOI
RELATIF AU DOUZIÈME PROVISOIRE DE MARS.--

La Commission examine le projet de loi portant : 1° ouverture sur l'exercice 1921 de crédits provisoires applicables au mois de mars 1921; 2° autorisation de percevoir pendant le même mois les impôts et revenus publics.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL donne lecture de son rapport sur ce projet de loi.

A l'art. 4, qui porte que les crédits ouverts seront répartis par ministères et par chapitres au moyen d'un décret du Président de la République, M. LE RAPPORTEUR GENERAL propose d'ajouter: "suivant le cadre et conformément à la nomenclature des dépenses du budget de 1920". Pareille addition avait déjà été faite, sur l'initiative de la Commission, au texte de

l'article correspondant du projet de loi relatif aux douzièmes provisoires de janvier et de février.

La proposition de M. le Rapporteur général est adoptée.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL propose d'introduire dans le projet de loi un article nouveau, qui porterait le N°5 et qui serait conforme à l'article correspondant introduit, sur l'initiative de la Commission, dans le projet de loi relatif aux douzièmes provisoires de janvier et de février.

Cet article interdit aux Ministres de prendre des mesures nouvelles entraînant des augmentations de dépenses qui ne résulteraient pas de l'application des lois, et il rend les Ministres ordonnateurs et le Ministre des Finances personnellement responsables des décisions prises à l'encontre de cette interdiction.

La proposition de M. LE RAPPORTEUR GENERAL est adoptée.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL propose d'introduire dans le projet de loi deux articles nouveaux qui ont été préparés par M. Ribot, en vue de mettre un terme aux engagements de dépenses faits abusivement en dehors de crédits budgétaires ou de moyens réguliers de trésorerie, par imputation au compte dit "des dépenses à régulariser". M. LE RAPPORTEUR GENERAL ajoute que M. Ribot avait rédigé un troisième article prévoyant le recours contre le Ministre ordonnateur du comptable mis en cause et déclaré pécuniairement responsable en vertu des deux premiers articles, le

recours devant être porté devant la juridiction civile; mais cette disposition pouvant donner lieu à contestation, M. Ribot préfère la réserver pour la loi de finances de l'exercice 1921.

M. RIBOT précise le but et la portée des textes dont il est l'auteur: le compte des "dépenses à régulariser" s'est enflé à l'excès dans les dernières années de la guerre et surtout depuis la guerre: il sert à acquitter des dépenses qui n'ont pas fait l'objet de crédits ouverts par le Parlement, tant qu'on n'y inscrivait que des paiements sans importance, tels que celui des indemnités aux électeurs sénatoriaux, le fonctionnement de ce compte ne prêtait pas à critique sérieuse, mais on en est arrivé à imputer des dépenses considérables pour lesquelles on évitait ainsi d'avoir à se munir d'une autorisation des Chambres. Il y a là un abus extrêmement grave qu'il faut couper dans la racine si l'on veut que le budget ne cesse pas d'exister. Aux termes des articles nouveaux qui sont soumis à la Commission, lorsqu'un comptable sera "requis" par un Ministre ordonnateur d'acquitter une dépense sans crédit, ni moyen régulier de trésorerie, il devra refuser de payer et en référer au Ministre des Finances. Ce dernier pourra alors opérer tel transport de crédits délégués, qui permettra au comptable de verser le montant de la dépense. Sinon, le comptable devra sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire maintenir son refus de payer, même au cas où le Ministre des Finances lui donnerait l'ordre de le faire.

Les dispositions présentées à la Commission sont tout à fait utiles et urgentes, Cependant, M. RIBOT déclare que si le Ministre des Finances en demandait la disjonction, en vue d'une étude plus complète, il accepterait pour sa part de les reporter à la loi de finances de l'exercice 1921.

M. JENOUVRIER dit qu'il ne peut qu'approuver la pensée qui a inspiré les textes de M. Ribot, mais qu'il aurait fait toutes réserves, si l'article concernant le recours du comptable avait été maintenu, sur la compétence donnée à la juridiction civile pour statuer sur ce recours. D'autre part, on comprend qu'un comptable supérieur tel qu'un Trésorier-payeur-général soit déclaré responsable en cas d'infraction commise par lui aux nouvelles règles édictées concernant les "dépenses à régulariser"; ce comptable dispose, en effet, de moyens d'informations suffisants pour éviter de commettre de pareilles infractions. Mais la situation est toute différente en ce qui concerne les comptables subordonnés.

M. RIBOT répond que ces derniers ne peuvent payer que sur le "vu, bon à payer" du Trésorier-payeur général. Ils sont donc couverts par lui.

M. DE SELVES fait observer qu'il est grave d'interdire aux comptables de payer, même s'ils ont reçu un ordre formel du Ministre des Finances.

M. RIBOT. Cet ordre est illégal s'il n'y a pas de crédit régulièrement ouvert. Au surplus, en cas d'urgence et si les Chambres sont absentes., le

Conseil d'Etat peut toujours ouvrir les crédits indispensables. Il sera loisible au Gouvernement de demander au Parlement d'allonger la liste des services susceptibles de donner lieu à l'ouverture de crédits dans ces conditions. Si les Chambres sont réunies, le Ministre des Finances n'aura qu'à leur demander de lui ouvrir un Crédit.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL. M. de Selves s'étonne que l'on veuille prescrire aux comptables de désobéir dans certains cas au Ministre des Finances. Mais, c'est un principe de la comptabilité budgétaire que les comptables sont indépendants des ordonnateurs.

M. DE SELVES. Avec ce correctif que les ordonnateurs peuvent réquisitionner les comptables.

M. LE PRESIDENT. Dans les limites fixées par la loi.

M. DE SELVES. Il n'est pas douteux qu'il y ait eu des abus de réquisition. Mais interdire à un comptable de payer, même sur l'ordre formel du Ministre des Finances, n'est-ce pas dépasser la mesure ?

M. RIBOT. Non; il n'y a dans ce cas qu'à suspendre le paiement et à saisir les Chambres ou le Conseil d'Etat d'une demande d'ouverture de crédit. Au reste, le Ministre des Finances a bien autorisé sur le comptable qu'il nomme, mais il ne saurait ordonner à ce comptable de faire quelque chose de contraire à la loi.

M. JENOUVRIER. Vous mettez en jeu la res-

responsabilité du comptable qui aura payé sur l'ordre du Ministre des Finances commettant un abus d'autorité?

M. RIBOT. Parfaitement.

M. LE PRESIDENT. Dorés et déjà, le comptable est responsable devant la Cour des Comptes.

M. DE SELVES. Souvent le comptable déclaré responsable obtient une remise de sa dette.

M. RIBOT. Il faut pour cela un avis du Conseil d'Etat.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL. Les textes de M. Ribot déclarent nuls et sans valeur les ordres de payer, donnés irrégulièrement par le Ministre des Finances.

M. DE SELVES. Il peut y avoir simple divergence d'appréciation entre le Ministre des Finances et un comptable sur la régularité d'un ordre donné par le premier.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL. Les textes de M. Ribot n'interdisent au comptable de payer que si l'ordre du Ministre des Finances est incontestablement illégal, s'il n'y a pas entre l'un et l'autre simple divergence d'appréciation.

M. JENOUVRIER. Il ne me paraît guère possible de déclarer un comptable responsable lorsqu'il n'aura fait qu'obéir à l'ordre formel de son Ministre.

Les deux articles préparés par M. Ribot et

soumis à la Commission par M. Le Rapporteur Général sont adoptés, étant entendu toutefois que la Commission se prêtera à leur disjonction si celle-ci est demandée par M. le Ministre des Finances.

L'article 8 du projet de loi (numérotage de la Chambre) supprime les deux Sous-Secrétariats d'Etat du ravitaillement général et des mines et forces hydrauliques, ainsi que le Commissariat général aux essences et pétroles; il porte que les services de ce dernier seront transférés au Ministère du Commerce. D'autre part, l'article 10 charge le Sous-Secrétariat d'Etat de la liquidation des stocks des opérations afférentes aux achats et importations des huiles et essences de pétrole effectuées par l'Etat sous le régime en vigueur et de leur liquidation éventuelle.

M. HENRY BERENGER. Je n'ai pas d'objection à faire à la suppression du Commissariat général aux essences et pétroles. Je rappelle seulement que cette suppression a été précédée d'une active campagne de presse et d'argent, et, d'autre part, que le Commissariat général en question n'a jamais rien coûté à l'Etat, ni comme locaux, ni comme personnel, puisque le Commissaire général n'a jamais été rétribué et qu'il n'a eu comme collaborateurs que des officiers de complément ou de l'Intendance et puisque ses services n'ont utilisé que des locaux du Ministère de la Guerre. Le rôle du Commissariat général pendant la guerre est suffisamment connu et il n'a été l'objet que d'éloges dans les deux Assemblées lorsque celles-ci s'en sont occupées. On ne

peut donc dire, comme le fait M. le Rapporteur général dans son rapport, que le Commissariat général aux essences et aux pétroles ait été créé en dehors de considérations d'intérêt public, et je ne puis faire à ce sujet que les plus expresses réserves. La création de cet organisme administratif a été motivée par le fait que les événements avaient démontré qu'aujourd'hui aucune guerre ne peut être poursuivie ni gagnée sans pétrole. Ainsi que M. le Maréchal FOCH a bien voulu le reconnaître, l'une des causes de la défaite de l'Allemagne, c'est qu'elle a manqué de carburants, tandis que nous en avons procuré aux armées alliées à leur suffisance.

A cet égard, il y a lieu de nous demander si la situation de la France est assurée au cas où une nouvelle guerre éclaterait. Disposerions-nous, dans ce cas, du pétrole indispensable ? On veut pour les pétroles et essences revenir au régime d'avant-guerre; mais nous savons trop que ce régime était celui de "l'impréparation". Il faut que l'on envisage toutes les conséquences de la conduite que l'on tiendra sur ce point. Le Commissariat général aux essences et pétroles avait fait oeuvre de synthèse. Je crains qu'à présent, en transférant ses services au Ministère du Commerce et au Sous-Secrétariat d'Etat de la liquidation des stocks, on ne fasse oeuvre de dispersion, de dislocation, cela pour le plus grand préjudice à la fois de la défense nationale et de l'industrie elle-même de notre pays.

Pour conclure, je me permets de poser les questions suivantes :

1° Quelles mesures ont été prises par le Gouvernement depuis la suppression du Commissariat général aux essences pour, dans les circonstances actuelles de la situation intérieure et extérieure de la France, assurer et garantir la sécurité et l'indépendance du pays en matière de ravitaillements pétrolifères de toute nature ?

2° Quelle est notamment la situation des stocks de pétrole, d'essence et de mazout dans les réservoirs de la métropole et des colonies ?

3° Quelle est la situation exacte de la flotte-citerne pétrolière de la France ?

4° Quels contrats ont été passés pour assurer l'avenir de notre ravitaillement en essence et pétrole, compte tenu de nos besoins militaires et maritimes, ainsi que de l'état de nos alliances ?

M. LE PRESIDENT. Tout ce que vient de dire M. Bérenger démontre la nécessité de ne créer ou de ne supprimer que par la loi les Commissariats généraux.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL. Quand j'ai parlé dans mon rapport de créations faites en dehors de considérations d'intérêt public, j'ai visé exclusivement les Sous-Secrétariats d'Etat et non pas le Commissariat général aux essences et pétroles. Nous savons tous que ce dernier a bien travaillé et je suis le premier à proclamer les éminents services qu'y a rendus notre collègue M. Henry Bérenger. J'ajoute que je suis tout disposé à insérer dans mon rapport les questions que vient de poser M. Henry Bérenger au sujet de la satisfaction de nos besoins en pétrole et essence.

M. HENRY BERENGER. Ces questions touchent à la vie même du pays pendant la paix et pendant la guerre. Il faut qu'on nous dise ce que l'on compte faire en ce qui concerne cette matière première indispensable qu'est le pétrole. En particulier, je voudrais savoir si l'expression de "liquidation éventuelle", qui se trouve au 3° de l'article 9 du projet de loi, implique que, désormais, il n'y aura plus de stocks de pétrole constitués par l'Etat ou sous sa surveillance sur notre territoire.

M. LE PRESIDENT. Toutes ces questions figureront dans le rapport (Approbation.)

M. JEANNENEY. En ce qui concerne les Sous-Secrétariats d'Etat, il serait désirable que les observations insérées à leur sujet dans le rapport fussent sanctionnées par des dispositions législatives spéciales.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL. Nous aurons l'occasion de donner satisfaction à M. Jeanneney lors de l'examen de la loi de finances de l'exercice 1921. (Adhésion.)

M. DE SELVES. L'article 9 du projet de loi que nous examinons consacre l'existence du Sous-Secrétariat de la liquidation des stocks.

M. LE PRESIDENT. Oui, mais il ne lui donne qu'un caractère provisoire et temporaire, puisqu'il ne le charge que d'opérations de liquidation.

Les articles 8 et 9 du projet de loi sont adoptés. Il est entendu que M. LE RAPPORTEUR GENERAL

préparera, pour être inséré dans la loi de finances de l'exercice 1921, un texte fixant le nombre des Ministères et des Sous-Secrétariats d'Etat, cette fixation ne devant s'appliquer qu'à l'avenir, de manière qu'elle n'ait aucun caractère personnel.

L'article 11 du projet de loi (numérotage de la Chambre) porte que le Ministre des Finances est autorisé à disposer au mieux des intérêts du Trésor des monnaies allemandes échangées contre des francs en Alsace-Lorraine et que la contre-valeur de ces monnaies en francs, au cours adopté pour chaque opération, sera portée au crédit du compte spécial ouvert en exécution de la loi du 23 avril 1919.

M. RIBOT demande quelle est la situation exacte du compte mentionné dans cet article et comment les monnaies allemandes seront négociées ?

M. DAUSSET dit que ces monnaies seront données à l'Autriche.

M. RIBOT. Alors, la perte sera énorme.

Sur la proposition de M. LE RAPPORTEUR GENERAL, la Commission décide de disjoindre l'article 11, afin de permettre une étude approfondie des questions qu'il soulève.

L'article 17 du projet de loi (numérotage de la Chambre) proroge "provisoirement" jusqu'au 31 mars 1921 le délai fixé par la loi du 30 mars 1920 pour la suppression des indemnités exceptionnelles de cherté de vie de 720 frs, par an allouées aux personnels civils de l'Etat.

Sur la demande de M. JEANNENEY et d'accord avec M. LE RAPPORTEUR GENERAL, la Commission supprime le mot "provisoirement" qui est inutile.

M. DAUSSET dit que les dépenses recouvrables sur l'Allemagne appelleraient de nombreuses observations. En votant ces dépenses en bloc, dans la loi de douzième provisoire, le Parlement semble consacrer l'état de fait regrettable qui existe en ce qui les concerne.

M. LE PRESIDENT fait observer que ces dépenses ne peuvent être engagées que sur les mêmes bases qu'en 1920.

M. DAUSSET répond qu'il serait très souhaitable que ces bases fussent modifiées pour un grand nombre de chapitres.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL fait connaître que la Chambre vient d'introduire dans le projet de loi un nouvel article autorisant, dans les régions dévastées, les communes ou groupements de communes et les départements, dans le but de procurer aux sinistrés les fonds de roulement nécessaires à la marche des entreprises de reconstruction, à emprunter à court terme dans les conditions fixées par le Ministre des Finances, après avis conforme du Ministre des Régions libérées et du Ministre de l'Intérieur, les emprunts ainsi contractés devant bénéficier des immunités déterminées par l'article 157 de la loi du 31 juillet 1920.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL, ajoute que cet article, a pour origine un amendement de M. Marin, qui

a été rédigé à la Commission des Finances de la Chambre, d'accord avec le Ministre des Finances. Que décide la Commission en ce qui concerne ce texte? Veut-elle le disjoindre pour se donner le temps de l'étudier ?

M. RIBOT. Bien que représentant d'un département dévasté, je fais toutes réserves sur l'article dont il s'agit, qui n'institue aucune garantie pour les emprunts à court terme qu'il autorise. Je demande que, tout au moins, la Commission des régions libérées soit appelée à donner son avis.

M. LE PRÉSIDENT. Le mieux serait de ne pas parler de cet article dans le rapport que M. le Rapporteur général va donner ce soir-même à l'impression, quitte à présenter au Sénat un rapport supplémentaire à ce sujet après que lundi prochain nous aurons étudié l'affaire plus à fond. Prenons garde qu'une disjonction risquerait d'être mal interprétée au dehors.

Après des observations de plusieurs de ses membres, la Commission décide de disjoindre l'article voté par la Chambre, en se réservant de prendre une décision définitive lorsque M. le Ministre des Finances aura pu être entendu par elle et que la Commission des régions libérées aura pu formuler son avis.

M. HENRY BERENGER demande qu'il soit dit dans le rapport que les dispositions du projet de loi relatives au Commissariat général aux essences et pétroles ne préjugent en rien de la décision qui sera prise par le Parlement concernant la question du régime futur des essences et pétroles, dont il est saisi.

