

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 26 DÉCEMBRE 1849.

SERVICE DU CAISSIER DE L'ÉTAT.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

MESSIEURS,

L'art. 58 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'État dispose que le service de caissier de l'État sera organisé par une loi spéciale avant le 31 décembre 1849.

J'ai l'honneur de vous soumettre, d'après les ordres du Roi, le projet de loi ci-joint, destiné à satisfaire à cette obligation.

Pour mettre les Chambres Législatives à même de mieux apprécier les modifications que le Gouvernement propose d'introduire dans le système de comptabilité actuellement en vigueur, il ne sera pas inutile d'exposer succinctement ce système et d'en faire ressortir les défauts et les imperfections.

Le service du trésor public se fait par la Société Générale, en qualité de caissier de l'État, et par un directeur au chef-lieu de chaque province.

Le caissier général a un agent par chef-lieu d'arrondissement. La nomination de ces agents appartient au gouverneur de la Société. Ils sont particulièrement chargés :

1° D'encaisser les deniers de l'État, et de délivrer pour chaque versement un simple récépissé, sans tenir aucun compte des imputations, soit envers le Gouvernement, soit envers les particuliers.

2° De payer les assignations émises sur leurs caisses par les directeurs du trésor ; les intérêts de la dette publique, etc., etc.

Les agents fournissent à la Société Générale des comptes des recettes et des paiements faits pour l'État. Ces comptes, dressés par quinzaine, sont réunis au siège de l'établissement, puis transmis au Département des Finances. La recette n'est appuyée d'aucune pièce justificative ; la dépense est justifiée, soit par les assignations des directeurs du trésor, revêtues de l'acquit des porteurs, soit par les coupons d'intérêt détachés des obligations de la dette publique, soit enfin par d'autres pièces comptables.

Il ne s'agit donc, comme on le voit, entre le Département des Finances et la Société Générale, que d'un simple compte courant, dont la recette n'est susceptible d'aucune justification de la part de cette Société.

Dans ce système, la partie administrative du trésor est confiée aux neuf directeurs provinciaux. Ceux-ci sont placés sous les ordres du Ministre des Finances. Leurs fonctions consistent principalement :

1° A délivrer en échange d'ordonnances ou de mandats du trésor, dûment acquittés, des assignations payables au porteur par l'agent du caissier, soit au chef-lieu de province, soit à celui d'arrondissement, selon le lieu où le crédit est préalablement ouvert par l'administration centrale ;

2° A tenir de ces opérations une comptabilité qui mette le Département des Finances à même d'établir le compte général des finances, conformément aux prescriptions de la loi.

Cet état de choses offre de nombreux inconvénients, qui causent au public un préjudice réel. L'administration, de son côté, éprouve elle-même les effets fâcheux de la manière de procéder à la recette.

Les versements ne faisant l'objet que de simples récépissés, et les intéressés ne les transmettant que tardivement à l'administration du trésor (il en est même qui n'y parviennent jamais), il s'ensuit que cette administration n'a pas les éléments nécessaires pour établir le compte courant de son caissier.

Comme elle ne constate les récépissés dans ses écritures qu'à mesure de leur réception, alors que le caissier consigne dans les siennes les recettes qu'il fait journellement, il est évident qu'il ne saurait exister à aucune époque, entre les comptes de ce dernier et ceux du trésor, ce point de concordance, de contrôle, que doit présenter toute comptabilité bien établie.

Il est des cas où l'administration et la Banque elle-même sont matériellement dans l'impuissance de vérifier si les agents du caissier ont renseigné dans leur comptabilité la totalité des versements effectués pour le compte du trésor. Il suffit, pour cela, que l'agent ait négligé de tenir compte d'un versement, et que la partie versante ne juge pas devoir se dessaisir du récépissé qui constitue son seul titre, par la transmission de cette pièce au Département des Finances. De là l'impossibilité de vérifier s'il y a omission dans les recettes renseignées par l'agent du caissier.

C'est cet état de choses surtout qui a motivé les observations critiques de la Cour des comptes, insérées dans ses cahiers annuels, sur l'absence des moyens suffisants de contrôler les versements faits au trésor. Faute de pièces justificatives, à l'appui des comptes de recette établis par le caissier, la Cour, ne pouvant se prononcer avec maturité de jugement, a refusé son concours à l'examen et à l'arrêt de ces comptes. Cette lacune est une des causes qui ont placé jusqu'ici la Cour dans la nécessité d'admettre la recette telle qu'elle était renseignée dans les comptes généraux des finances, sans pouvoir certifier l'exactitude du chiffre.

Voici comment s'exprime, à cet égard, la Cour des comptes, dans son cahier d'observations sur le compte définitif de l'exercice 1859 (1) :

(1) Pages 13 et 19.

« La Société Générale tient en dépôt l'universalité des fonds du trésor, et il est
 » sans doute à peine croyable qu'une gestion de cette importance se poursuive en
 » dehors de tout contrôle de la Cour des comptes. La manipulation si considérable
 » de fonds qu'elle exerce, comprenant l'encaissement du produit des impôts, des
 » emprunts, des reliquats de compte de toute espèce, etc., etc., ne donne lieu,
 » près de la Cour, à aucune justification. Mais il y a plus : le contrôle que la
 » trésorerie elle-même exerce aujourd'hui à l'égard de son caissier est si peu
 » complet, par suite de la défectuosité du système de la comptabilité publique,
 » que la Cour doit affirmer que la trésorerie ne possède pas elle-même les éléments
 » nécessaires pour constater avec certitude la situation de son caissier.

»

» La Cour fera maintenant observer, comme déjà elle l'a dit, que les récé-
 » pissés de versement effectués chez le caissier général et ses agents ne sont pas
 » tous transmis à la trésorerie par les directeurs en province ; ces fonctionnaires
 » ne transmettent que la partie de ces documents relative à la comptabilité des
 » agents de leur administration respective.

» Mais indépendamment de ces récépissés, il en existe d'autres relatifs à une
 » foule de versements qui se font directement, à divers titres, chez le caissier
 » général et ses agents, par des débiteurs ou des agents qui ne relèvent d'aucune
 » administration financière. Tantôt ce sont des comptables extraordinaires, créés
 » par les divers départements ministériels qui, ayant reçu sur les budgets géné-
 » raux de l'État des fonds à charge d'en justifier l'emploi, versent le reliquat de
 » leurs comptes.

» Parfois ce sont les conseils d'administration des régiments qui versent, soit le
 » prix des objets d'équipement et de harnachement livrés par l'administration des
 » prisons, soit les retenues exercées sur les masses pour solder le débit des corps
 » envers le trésor.

» D'autres fois, enfin, ce sont les comptables des deniers provinciaux ou com-
 » munaux ou de simples particuliers qui versent, soit au profit de l'État, des
 » provinces ou des communes, soit pour les fonds de dépôt ou des tiers, etc.

» Les récépissés de versement de l'espèce parviennent tant bien que mal à la
 » trésorerie, tantôt par une voie, tantôt par une autre, et assez souvent ils n'y
 » parviennent jamais ; et cela parce que beaucoup de parties versantes, dans leur
 » ignorance bien excusable, car elle est d'ailleurs toute rationnelle, croient avoir
 » satisfait à toutes leurs obligations, du moment qu'elles ont versé dans les mains
 » du caissier de l'État ce à quoi elles étaient tenues. Elles considèrent les récé-
 » pissés de versement comme des documents emportant leur justification et leur
 » décharge, et c'est à ce titre qu'elles pensent devoir les conserver.

» Comment alors, en l'absence de ces récépissés de versement, exercer le con-
 » trôle du caissier général ? Comment donner aux fonds versés dans ses caisses
 » leur véritable imputation ? Cette deuxième question est peut-être la plus sérieuse,
 » puisque, à défaut de renseignements nécessaires, il est impossible au caissier,
 » qui n'y est pas obligé, et à la trésorerie, de décomposer les versements faits de
 » manière à attribuer à chaque produit, à chaque service public ou d'intérêt local,
 » la part lui incombant dans l'ensemble de ces versements.

» De cette impossibilité, qui est matériellement vraie, il résulte que la trésorerie

» ne peut renseigner exactement dans les comptes généraux tous les produits
 » versés dans les caisses du caissier général. Aussi en existe-t-il qui, bien que
 » versés, n'ont jamais été renseignés, comme il en existe d'autres qui ne l'ont été
 » que longtemps après les versements. Cela paraîtra sans doute étrange, et cepen-
 » dant cela est vrai ; expliquons pourquoi.

» En règle générale, les versements chez le caissier et ses agents se font sans
 » imputation, le caissier ne tenant qu'une comptabilité de caisse et non la compta-
 » bilité de chaque catégorie de produits qui lui est étrangère.

» Ainsi, lorsque le caissier reçoit, et tout le monde peut verser chez lui, il
 » ignore à quel titre et pourquoi le versement s'opère. Dans cette ignorance, il ne
 » peut exprimer, dans ses écritures ni dans les récépissés qu'il délivre, les causes
 » et la nature du versement. Celui-ci est-il fait pour le compte de l'État, pour le
 » compte des provinces, pour celui des communes, pour les fonds de dépôt, pour
 » compte de tiers ? Le caissier ne le sait pas.

» Dans ce système, c'est aux parties versantes, et souvent elles l'ignorent, qu'il
 » appartient de faire connaître, mais à la trésorerie directement, en lui transmet-
 » tant les récépissés délivrés par le caissier, l'imputation qu'elles entendent donner
 » à leurs versements. Aussi longtemps que cette formalité n'est point accomplie,
 » il n'existe qu'un dépôt chez le caissier dont la destination est inconnue.

» Or, si la trésorerie ne reçoit pas ces récépissés de versement, si on ne lui fait
 » pas connaître à quel titre et pourquoi ils ont lieu, elle a beau trouver ces
 » versements consignés dans les comptes courants du caissier, il lui est impossible
 » d'en faire recette dans sa comptabilité officielle, et cela parce qu'elle ne sait pas
 » si ces versements constituent plutôt un revenu de l'État qu'un revenu provincial
 » ou communal, ou enfin un fonds des tiers ou de dépôt.

» Il avient donc que, dans cet état d'incertitude, la trésorerie doit s'abstenir
 » de faire recette, et qu'il lui est matériellement impossible de décomposer les
 » recettes du caissier de manière à en assigner la part respective appartenant aux
 » produits de l'État, à ceux des provinces, des communes, aux fonds de dépôt et
 » des tiers. »

Si, relativement aux¹ paiements que le caissier est tenu d'effectuer, les mêmes
 inconvénients n'existent pas, par le motif qu'aucune dépense n'est admise en
 compte que sur la production des pièces justificatives, le mode de procéder suivi
 pour la plupart des paiements n'en est pas pour cela exempt d'imperfections très-
 préjudiciables aux créanciers de l'État.

En effet, l'Administration du trésor public, n'ayant d'autres agents, en province,
 que les directeurs du trésor, ce sont eux qui ont mission de payer les dépenses
 imputables, soit sur le budget de l'État, soit sur les fonds déposés au trésor. Tout
 possesseur d'une ordonnance de paiement ou d'un mandat est donc obligé d'en
 présenter le titre au bureau du directeur du trésor, afin d'obtenir en échange une
 assignation payable au porteur à l'une des agences du caissier dans la province.
 Les inconvénients qui en résultent pour le public ont donné lieu à des plaintes
 souvent réitérées, et particulièrement de la part des pensionnaires de l'État qui
 n'habitent pas l'arrondissement où est situé le chef-lieu de province. Les pensions
 étant ordonnancées collectivement et les ordonnances déposées à la direction du
 trésor, les titulaires sont astreints à y présenter leur brevet accompagné d'un

certificat de vie revêtu d'une quittance dûment légalisée, à l'effet d'obtenir en échange une assignation sur l'agent du caissier dans l'arrondissement de la résidence du pensionnaire.

Si le certificat de vie n'est pas admissible pour cause d'erreur, ou d'irrégularité, — parfois il ne s'agit que d'une rature, d'une surcharge non approuvée, chose qui arrive souvent; — si l'assignation ou la lettre contenant avis de l'émission est entachée d'irrégularité, le pensionnaire est obligé de recommencer, à nouveaux frais, les mêmes courses.

Tout cela est très-regrettable, lorsque, par suite de circonstances qu'il n'est pas toujours possible de prévenir ou d'éviter, comme un retard dans l'arrivée des courriers, l'envoi des états collectifs à une destination contraire, les pensionnaires de toute une province sont exposés à faire au chef-lieu un voyage inutile.

Bien qu'on puisse signaler d'autres imperfections, d'autres défauts, l'exposé qui précède suffira pour convaincre qu'une semblable organisation ne peut être maintenue, et qu'il importe de la modifier profondément.

Avant de nous arrêter au plan qui fait l'objet du projet de loi qui vous est proposé, nous avons fait un examen sérieux, approfondi, des différents systèmes qui semblaient de nature à lever les difficultés inhérentes au mode actuel.

Quatre combinaisons pour le service du caissier et du trésor en province ont été discutées.

D'abord, le service par des agents relevant directement du Ministère des Finances, et se bornant à recevoir et à payer en écus, pour le compte du trésor. Considéré au point de vue exclusif de l'administration des finances, ce système est simple, et satisfait aux règles d'une bonne comptabilité. Cependant nous n'avons pu nous y arrêter, par le motif que ce serait en quelque sorte rentrer dans le système des receveurs généraux abandonné en 1823, système qui nécessiterait sinon un bouleversement dans nos administrations des recettes, du moins la création d'une direction du mouvement des fonds afin d'assurer le service des dépenses sur tous les points du royaume. Les frais qui résulteraient de l'extension des attributions de l'administration centrale seraient assez importants pour être pris en considération.

Ensuite, nous nous sommes demandé si, en autorisant les agents du trésor à prêter leur concours aux opérations d'une banque, on arriverait à des résultats satisfaisants; si ce serait là une combinaison dont il y aurait lieu de s'applaudir? La question a été résolue négativement. D'abord la réunion d'opérations si diverses, si peu compatibles que celles du trésor public et celles d'une banque, se concilieraient mal avec les exigences administratives. Puis, serait-il sage, prudent, de faire intervenir les agents du Gouvernement, dont la conduite est tracée par des règles fixes et inflexibles, dans les affaires d'un établissement privé, alors que cette intervention n'est pas strictement nécessaire dans l'intérêt de la société? Ne serait-il pas à craindre que cette immixtion par trop grande du pouvoir de l'État n'amènât, dans certaines circonstances, des effets fâcheux? Les agents pourraient être accusés, aujourd'hui, par la banque, de ne pas prendre assez de précautions; demain, par le public, d'être trop sévères, trop difficiles, et le Gouvernement serait continuellement assailli d'une foule de réclamations concernant des objets auxquels il doit rester étranger, mais que son seul devoir est de surveiller dans un

but d'ordre public. Les rôles seraient intervertis : au lieu d'une simple surveillance, l'autorité, par l'entremise de ses agents, dont elle ne pourrait toujours désavouer les actes, exercerait en quelque sorte un pouvoir d'action ; de son côté, la banque pourrait lui imputer toutes les fautes, toutes les erreurs, et cela amènerait tôt ou tard des conflits regrettables. Une telle pensée n'est donc rien moins que pratique, et on appréciera aisément toute la portée des inconvénients qui surgiraient de son application.

La troisième combinaison avait pour objet de confier les services à une société anonyme qui, au moyen de ses propres agents, ferait à la fois ses opérations de banque, les recettes et les paiements pour compte de l'État, et la comptabilité de l'administration du trésor public. Ce système n'a pas paru davantage susceptible d'être accueilli. Il aurait pour conséquence de remettre les affaires du Département des Finances dans les mains d'une société appelée, par la nature de ses opérations, à exercer une bien grande influence sur la circulation et le crédit. Les agents d'une banque sont d'ailleurs peu propres à faire à la fois le service de la Banque et celui du trésor qui exige à lui seul la connaissance de nombreuses dispositions, dont la moindre déviation peut nuire à toute l'économie de la comptabilité générale.

Un autre motif puissant pour lequel nous avons écarté les trois combinaisons dont nous venons de parler, c'est que ni l'une ni l'autre n'offre en elle le moyen de contrôler les versements dans la caisse de l'État, point essentiel qui fait l'objet de l'art. 4 de la loi du 13 mai 1846 sur la comptabilité. Il faudrait, dans les trois hypothèses, établir un service dans chaque arrondissement pour détacher les récépissés de versements de leur talon et en tenir la comptabilité par branche de recette. Et quel que soit le moyen que l'on emploie, quelque ressource que l'on puisse tirer, pour cette opération, de l'usage des fonctionnaires existants, il serait impossible d'introduire un contrôle efficace sur tous les points du royaume, sans que le trésor n'ait à supporter de ce chef des frais assez considérables.

La quatrième combinaison consiste à confier la caisse de l'État à une banque n'ayant d'autres opérations que l'escompte, les dépôts et la circulation, et à instituer des payeurs du trésor dans chaque arrondissement, pour le service administratif et le contrôle des versements.

Elle présente, selon nous, des avantages et des garanties que l'on ne trouve dans aucune des trois autres combinaisons : d'abord il résulterait de la première une perte notable pour la richesse nationale de la nécessité de tenir improductif un fort encaisse disponible pour assurer le service du trésor sur tous les points importants du pays ; tandis qu'on peut combiner ce service avec celui d'une banque appelée à répandre dans les grands centres d'industrie et de commerce les bienfaits de la circulation et du crédit, chose reconnue impossible, à cause des frais considérables que nécessiteraient les agences locales, si ces frais n'étaient pas répartis de manière à favoriser la marche simultanée des opérations du trésor et des opérations de la banque.

Or, une combinaison qui permettrait à la banque d'ériger des comptoirs où cela serait reconnu nécessaire, sans devoir faire payer au commerce les frais qui

en résulteraient par l'élévation du taux de l'escompte, et sans occasionner un surcroît de dépense à l'État, serait de nature à concilier tous les intérêts.

Certes, le système actuel introduit, dans le pays depuis plus d'un quart de siècle, est, nous l'avons dit, défectueux ; on ne peut donc le conserver tel qu'il est organisé. Mais les critiques très-fondées dont il a été l'objet provenaient plutôt des vices de l'organisation que du système, en lui-même. Et ce qui a surtout été désapprouvé, c'est le défaut d'harmonie dans la comptabilité, l'absence de surveillance sur la marche de l'établissement, l'impossibilité de contrôler les recettes faute de récépissés à talon, et le refus par la Société Générale de reconnaître la juridiction de la Cour des comptes.

Si les abus et les inconvénients qui ont été signalés étaient choses inhérentes au système, il ne faudrait pas hésiter à l'abandonner. Mais les modifications profondes que le projet de loi apporte à cet état de choses, étant de nature à faire disparaître tout ce qu'il y a de défectueux, d'irrégulier, étant propres à satisfaire aux besoins des services, il nous a paru qu'il n'y avait pas de motif de substituer à un régime qui a subi l'épreuve du temps, et auquel le pays est habitué, un système tout différent dont nous aurions à faire l'expérience.

A l'appui de cette manière de voir, citons les observations que la Cour des comptes a reproduites à la page 17 de son cahier déjà cité :

« La Cour désire toutefois que l'on ne se méprenne pas sur la portée des observations qui précèdent. Ce serait une erreur d'en tirer la conséquence que, dans sa pensée, il serait impossible de coordonner un système de comptabilité tel, que tout en laissant au caissier actuel l'encaissement des deniers publics, l'on n'arriverait pas à faire disparaître les lacunes, les irrégularités et les imperfections du système actuel; il suffirait, pour cela, d'introduire quelques changements dans le mode d'opérer et de justifier de la gestion des comptables, changements qui, sans rien modifier au fond dans l'encaissement de ces deniers, porteraient seulement sur la forme, les garanties, la responsabilité et les détails de comptabilité.

» Voilà sans doute une déclaration bien formelle, qui ne touche en rien à l'existence du caissier général; loin de là, elle lui est toute favorable; elle n'attaque que les vices de la comptabilité, et ces vices la Cour les démontre par des faits; il ne s'agit donc que d'examiner si ces faits sont réels, et, dans l'affirmative, quelle est l'influence qu'ils exercent sur la régularité des comptes et de la gestion des deniers publics.

» La Cour croyait avoir démontré tout cela à l'évidence. . . . »

Or, en complétant le système actuel, on atteindra le but que la loi de comptabilité a eu en vue : le contrôle des deniers publics. On épargnera aux créanciers de l'État des courses et des frais qui ont été, avec raison, l'objet de vives critiques ; on facilitera les transactions par l'escompte dans les centres industriels et commerciaux.

Pour obtenir ce triple résultat, le même nombre d'agences du caissier existant aujourd'hui est maintenu; et, à côté de chacune d'elles, il sera institué un payeur du trésor. Les agents du caissier recevront tous les fonds versés à la caisse de l'État. Ils en délivreront des quittances à talon, indiquant l'administration pour laquelle le versement a lieu.

Aux termes de l'art. 4 de la loi du 15 mai 1846, la partie versante sera tenue de faire viser, dans les vingt-quatre heures, le récépissé. Le payeur du trésor, après vérification, remplira cette formalité et détachera le talon, en consignera le montant dans ses écritures, et en fera la transmission périodiquement à l'administration du trésor. Celle-ci, après avoir réuni ces pièces comptables, et en avoir constaté le montant dans le grand-livre de la direction centrale de comptabilité, les soumettra successivement à la Cour des comptes, comme élément de contrôle du compte du caissier de l'État.

Quant aux dépenses assignées sur le caissier de l'État, soit qu'elles doivent être imputées sur le budget, soit qu'elles concernent des fonds spéciaux ou des fonds déposés au trésor, les payeurs aux chefs-lieux de province et d'arrondissement sont chargés de mettre les porteurs de mandats à même d'en réaliser le montant sans déplacement.

Par ces dispositions simples, d'une exécution facile pour le public, l'administration du trésor connaîtra chaque jour, au moyen d'états de situation que les payeurs devront adresser au Département des Finances, le montant des versements faits chez le caissier et le montant des dispositions sur la caisse.

De son côté, la Cour des comptes obtiendra, à des époques très-rapprochées, sans qu'il soit besoin de recourir aux comptes du caissier, la connaissance exacte :

1^o Des versements effectués dans la caisse de l'État, au moyen des talons de récépissés qui lui seront transmis par le trésor ;

2^o Des paiements pour compte de l'État ou des tiers, par les assignations revêtues de l'acquit des porteurs de mandats sur le trésor, ou par d'autres pièces comptables.

On peut en outre attendre d'autres avantages du système ainsi combiné :

Il permettra de mieux approprier à certaines dépenses le mode de paiement par les receveurs des impôts, et de faire cesser les retards et les courses onéreuses que ce mode occasionne actuellement aux parties intéressées, lorsqu'on dispose sur les receveurs dans des moments où ils n'ont pas de fonds en caisse.

Il procurera aux porteurs d'inscriptions sur le grand-livre de la dette publique des facilités pour toucher, dans les arrondissements, les arrérages des rentes, facilités dont on peut attendre des effets favorables au crédit public.

Il offrira toutes les ressources désirables pour inspecter, contrôler d'une manière efficace, les caisses et les opérations de la banque, la caisse de retraite, etc.

Enfin, si les projets de loi concernant la caisse d'épargne et le crédit foncier, que le Gouvernement a annoncés, obtiennent l'assentiment des Chambres, ce système est combiné de manière à prêter un concours profitable à ces institutions d'utilité publique.

Après ces considérations générales sur le principe posé dans l'art. 1^{er} du projet de loi, examinons les autres dispositions.

L'art. 2 lève tout doute relativement à l'autorité compétente pour juger les différends entre le Gouvernement et le caissier de l'État.

L'art. 3 maintient le nombre des agences actuellement existantes.

L'art. 4 est la reproduction du principe de responsabilité, consacré par l'art. 2 de la loi sur la comptabilité de l'État.

L'art. 5 attribue au Gouvernement une part dans la nomination des agents du caissier. Bien que ces agents ne soient responsables qu'envers la banque, la circonstance qu'ils sont appelés à exercer un service public des plus importants a été le motif déterminant de cette disposition.

Le deuxième alinéa du même article est de nature à prévenir que l'on ne vienne argumenter de la combinaison de cet article avec l'art. 7 et les dispositions de la loi sur les pensions, pour réclamer des pensions à charge du trésor public.

Quant à la stipulation du cautionnement à fournir par les agents, elle a été dictée en vue de garantir à la fois les intérêts de la banque et les intérêts de l'État.

L'art. 6 a été introduit dans le but d'assurer la régularité et l'uniformité dans la tenue des écritures.

Il contient, en outre, une innovation des plus importantes pour la sûreté des deniers publics : l'inspection des caisses et le contrôle de la comptabilité par les fonctionnaires du Département des Finances.

L'administration de la banque trouvera dans cette disposition une grande sécurité relativement à la gestion de ses agents ; les actionnaires eux-mêmes recueilleront de l'exécution de la mesure toutes les garanties que réclament leurs intérêts.

Par l'art. 7, on accorde, pour le service de caissier, une indemnité fixe, au lieu du tantième alloué actuellement sur la recette faite pour le compte du trésor public.

En limitant à 200,000 francs la somme d'indemnité annuelle pour tous frais d'agences, de matériel, de transport et de virements de fonds, on a été guidé par cette considération que les agents du caissier, pouvant prêter leur concours pour faciliter les opérations de banque, c'est un avantage pour l'établissement que d'être défrayé d'un service qui lui fera l'office de succursale dans les localités de quelque importance.

L'allocation portée au budget pour le service actuel de caissier s'élève à fr. 250,000
Mais cette somme a été jusqu'à présent insuffisante pour couvrir les dépenses, et des crédits supplémentaires ont dû être demandés aux Chambres pour acquitter les obligations résultant des conventions faites avec la Société Générale.

Les sommes employées jusqu'à présent pour des services de caisse, de trésorerie et de comptabilité, reconnus défectueux ou incomplets, suffiront à tous les frais de l'organisation nouvelle de l'administration du trésor public. Ainsi le contrôle des versements chez le caissier, le paiement en province de la rente inscrite au grand-livre, etc., n'occasionneront, pour l'État, aucun surcroît de dépense.

L'art. 8 rend applicable à la Société anonyme le privilège et l'hypothèque légale que l'État a sur les biens des comptables envers le trésor public. S'il n'est pas stipulé de cautionnement pour garantir la gestion du caissier, c'est que, par la nature de ses opérations, une banque est obligée de conserver la disponibilité de ses fonds. Or le cautionnement serait insuffisant pour couvrir l'encaisse du trésor, ou bien il faudrait obliger l'établissement à immobiliser un fort capital, chose contraire à l'un des principes fondamentaux qui doivent régir les banques de circulation. D'ailleurs, ce qui doit inspirer toute sécurité quant au maniement des deniers de l'État, à part le cautionnement imposé aux agents, c'est la solidité

de l'établissement auquel les deniers sont confiés, la base de ses opérations, la marche imprimée par l'administration, la publicité, le contrôle et la surveillance par un commissaire du Gouvernement, et enfin l'inspection de toutes les caisses par les fonctionnaires du Département des Finances.

La disposition de l'art. 9 est une voie ouverte aux améliorations que l'expérience conseillera d'introduire dans le service du trésor. Un terme plus court eût jeté de l'incertitude sur une organisation qui, dans l'intérêt même du service, ne doit pas être remise en question à des époques trop rapprochées.

Le complément du rouage de trésorerie en province, c'est-à-dire l'extension des agents du trésor aux chefs-lieux d'arrondissement, se justifie parfaitement dans le nouvel ordre de choses. Vouloir reporter les travaux de trésorerie sur les agents de la banque, ou les opérations de banque sur les payeurs du trésor, est un mode d'administration pour ainsi dire impraticable, et, dans tous les cas, sujet à une confusion de comptabilité qu'il importe d'éviter. Il suffira de donner un aperçu de la tâche de chaque agent pour démontrer, par les faits, l'utilité de la combinaison qui a été adoptée.

Les agents de la Société Générale sont aujourd'hui chargés :

- 1° De la recette et des paiements pour le compte du trésor ;
- 2° De l'encaissement des effets de commerce sur leur place respective ;
- 3° Du service de la caisse d'épargne ;
- 4° Et enfin des autres opérations relatives à l'établissement.

Indépendamment de ces services, les agents de la Banque nationale devront faire :

- 1° L'escompte d'effets de commerce dans les localités où le besoin se manifesterait ;
- 2° Les encaissements dans tout leur arrondissement ;
- 3° Le paiement de la rente inscrite ;
- 4° Et éventuellement certaine partie du service des caisses d'épargne, du crédit foncier, ou d'autres institutions analogues.

Outre que les agents d'une banque, comme on l'a déjà dit, sont peu propres à faire un service administratif qui exige l'étude de nombreuses instructions, qui oblige à l'accomplissement d'une foule de formalités spéciales et nécessite l'observance de règles peu en usage dans les affaires de banque, serait-il possible d'ajouter aux travaux ci-dessus indiqués ceux qui sont réservés aux payeurs du trésor, et dont voici l'énumération :

- 1° Contrôler les versements effectués chez le caissier, viser et détacher les talons des récépissés, en établir la comptabilité par branche de service et par gestion ;
- 2° Payer les mandats ordonnancés sur le trésor, en tenir la comptabilité par exercice, par département et par nature de fonds spéciaux ;
- 3° Contrôler les dépôts et les remboursements de la caisse d'épargne, dans le cas où cette institution serait réglée par la loi ;
- 4° Émettre et rembourser les bons du trésor ;
- 5° Faire le service administratif de la rente inscrite au grand-livre ?

Si toutes les attributions qui viennent d'être énumérées, tant en ce qui concerne les agents du caissier que les payeurs du trésor, étaient réunies sous la direction d'un agent unique par arrondissement, il serait indispensable d'augmenter le traitement et l'indemnité pour frais de bureau de ce dernier, en raison d'une plus

grande responsabilité, de l'étendue de ses attributions et de l'accroissement du nombre des commis qu'il aurait à rétribuer ; car, on doit le reconnaître, que les attributions soient réparties sur deux agents ou sur un seul, le service exigera toujours le même personnel de commis, le même matériel ; et, d'un autre côté, il ne faudrait pas moins, comme nous l'avons déjà dit, déléguer un fonctionnaire dans chaque arrondissement pour détacher les récépissés de versement de leur talon, afin de contrôler les sommes versées au trésor de l'État.

Ainsi, les suppléments de traitements et d'indemnités aux agents d'arrondissement, les frais considérables de l'agence centrale, les frais de transport et de virements de fonds, les frais du contrôle des versements, et, en fin de compte, les accroissements de pensions, sont à nos yeux des motifs qui démontrent suffisamment que le système d'agent unique du trésor, non-seulement ne remplirait pas le but que l'on s'est proposé, surtout au point de vue des intérêts généraux du pays, mais n'offrirait aucune économie sur le système auquel nous avons donné la préférence.

Le projet dont nous avons l'honneur de saisir les Chambres formera le complément de notre système de comptabilité publique.

La loi proposée offre des avantages incontestables : elle concilie les exigences d'un bon service de caissier avec les besoins du commerce et de l'industrie. C'est ainsi que l'intérêt public et l'intérêt privé se prêteront un appui mutuel, tout en conservant leur indépendance respective.

Les capitaux retirés de la circulation par l'impôt seront rendus, sans beaucoup de retard, à leur destination.

Le numéraire ne sera guère déplacé dans de fortes proportions, et les besoins de la circulation seront presque toujours en équilibre avec les ressources dans les diverses localités du pays.

Sans assujettir d'une manière absolue l'établissement faisant les fonctions de caissier à toutes les formes administratives, l'État aura, au moyen du double contrôle établi dans chaque chef-lieu d'arrondissement, toutes les garanties désirables de bonne gestion, tandis que la Banque nationale trouvera dans la combinaison arrêtée un puissant moyen de développement de crédit, source de bien-être matériel et de richesse nationale.

Le Ministre des Finances,
FRÈRE-ORBAN.

PROJET DE LOI.

LÉOPOLD, Roi DES BELGES, etc.

Vu la loi du 15 mai 1846, sur la comptabilité de l'Etat, et notamment l'art. 58; la loi du 29 octobre de la même année, organique de la Cour des comptes;

Vu également l'art. 116 de la Constitution;

Sur la proposition de Notre Ministre des Finances, notre conseil des Ministres entendu;

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre des Finances présentera, en Notre nom, à la Chambre des Représentants, le projet de loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER.

Le Gouvernement est autorisé à confier à la Banque nationale le service de caissier de l'État.

ART. 2.

En cette qualité, la Banque est considérée comme comptable de l'État et soumise à toutes les obligations prescrites par la loi sur la comptabilité, et par la loi organique de la Cour des comptes, qui ne sont pas incompatibles avec les principes qui régissent les sociétés anonymes.

ART. 3.

Elle établit une agence dans chaque chef-lieu d'arrondissement judiciaire, et, en outre, dans les localités où le Gouvernement le juge nécessaire dans l'intérêt du trésor ou du public.

ART. 4.

Elle est responsable de sa gestion et de celle de ses agents. Il n'y a d'exception que pour le cas de force majeure, dont l'existence et l'application aux fonds reçus pour le compte de l'État seraient dûment constatées.

ART. 5.

Les agents de la Banque sont nommés par le Roi, sur une liste double de candidats présentés par le conseil d'administration de l'établissement.

Ils ne peuvent prétendre à une pension à la charge du trésor.

Ils fournissent, à la garantie de leur gestion envers le caissier, un cautionnement, soit en immeubles, soit en fonds nationaux.

ART. 6.

Les journaux et autres registres relatifs au service du trésor sont tenus d'après un mode à arrêter par le Gouvernement. Les journaux sont cotés et parafés par un membre de la Cour des comptes.

Les agents de la Banque soumettront les caisses, les registres et journaux à l'inspection des fonctionnaires délégués à cet effet par le Ministre des Finances.

ART. 7.

Il est alloué à la Banque, pour faire le service de caissier, une indemnité qui ne peut excéder deux cent mille francs annuellement.

Au moyen de cette indemnité, elle fera face à tous les frais d'administration, de matériel, de transport et de virements de fonds.

ART. 8.

Les dispositions de la loi du 5-15 septembre 1807, qui règlent le privilège et l'hypothèque légale du trésor public, sur les biens des comptables, sont applicables au caissier de l'État.

ART. 9.

La convention à intervenir entre le Gouvernement et la Banque nationale sera révisée tous les cinq ans.

ART. 10.

Le Gouvernement déterminera l'époque de la mise à exécution de la présente loi.

Donné à Laeken, le 24 décembre 1849.

LÉOPOLD.

Par le Roi :

Le Ministre des Finances,

FRÈRE-ORDAN.
