

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

CH. GALLOT

La nouvelle forme du budget de la ville de Paris

Journal de la société statistique de Paris, tome 56 (1915), p. 30-61

[<http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1915__56__30_0>](http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1915__56__30_0)

© Société de statistique de Paris, 1915, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

II

LA NOUVELLE FORME DU BUDGET DE LA VILLE DE PARIS

La communication que j'ai l'honneur de vous soumettre et pour laquelle, nouveau venu dans votre Compagnie, je sollicite votre bienveillante attention, a pour objet une question de méthode statistique. Les budgets et les comptes des personnes morales publiques ne sont autre chose que la traduction en chiffres des faits de leur administration, et les renseignements contenus dans ces documents intéressent à des titres divers la statistique financière, la statistique économique et la statistique démographique. Mais, ainsi que le dit M. Dubois de l'Estang (*Dictionnaire d'Économie politique*, V^o Comptabilité publique), « les nombres de la comptabilité n'offrent d'intérêt que par la manière dont ils sont présentés », et, à ce point de vue, tous ceux qui ont eu à étudier les budgets publics savent au prix de quelles peines on peut en extraire des renseignements utiles, quel esprit critique il convient d'apporter dans leur examen, quelles réserves s'imposent dans les conclusions qu'on prétend en tirer.

C'est que, le plus souvent, le cadre de ces budgets ne correspond à aucune préoccupation scientifique. Établi à une époque plus ou moins lointaine, d'après une conception purement juridique et artificielle, ce cadre est à l'origine identique pour toutes les collectivités du même ordre, petites ou grandes : des considérations d'utilité immédiate lui font apporter, au fur et à mesure des circonstances, des retouches plus ou moins heureuses. L'évolution qui entraîne les organes sociaux dans une voie parfois très différente de celle qui leur était assignée à l'origine s'affirme et se développe sans que l'on cherche à adapter logiquement les documents administratifs à ces nouveaux besoins. Il en résulte bientôt une discordance inévitable entre les faits qu'il s'agit d'enregistrer et les cadres où l'on prétend les faire entrer, une complexité, une confusion extrêmes qui ne permettent qu'à quelques initiés de tirer parti des renseignements accumulés ; cette confusion engendre des erreurs plus ou moins involontaires, rend impossible le contrôle, et l'on sait que c'est particulièrement en matière de statistique financière que règne l'art de faire dire aux chiffres ce que l'on veut.

Le budget parisien en était là depuis longtemps, et les inconvénients s'en manifestaient avec d'autant plus de force qu'il intéressait une collectivité dont le développement, tant au point de vue de la population qu'à celui des institutions, avait fait des progrès considérables. Ces inconvénients n'étaient

pas seulement d'ordre scientifique, ce qui les eût peut-être fait négliger, mais bien aussi d'ordre pratique. Le Conseil municipal, tout d'abord, se plaignait que son droit de contrôle en fût annihilé; en fait, et bien que tous les conseillers collaborassent chaque année à l'examen du budget, il était impossible à la plupart d'entre eux de parvenir à une vue d'ensemble sur la gestion économique des grands services parisiens; il y eût fallu un travail long et pénible, accessible seulement en pratique à quelques personnalités particulièrement laborieuses et ne reculant pas devant les lourdes responsabilités des rapports généraux du budget et du compte ou des présidences des grandes commissions.

L'honorable rapporteur général du budget de 1913, M. Dausset, tout en se déclarant hostile à la réforme du budget, reconnaissait cependant que, « si l'on voulait reconstituer les crédits de la Direction des affaires municipales épars dans le budget, il faudrait se livrer à un travail de pointage qui demanderait plusieurs heures, et encore risquerait-on de commettre bien des omissions » (Rapport général sur le projet de budget de la Ville de Paris pour 1913, p. 15).

Les services administratifs eux-mêmes, trop souvent attachés à leur tâche journalière, et séparés, dit-on, par des cloisons étanches, ignoraient bien souvent ce qui, dans le budget, ne les concernait pas immédiatement, tout en mettant leur point d'honneur à dérober aux voisins l'existence de leurs ressources propres, ce qui leur était assez facile grâce au principe de la continuité des budgets reliant tous les exercices l'un à l'autre, notamment par des reports de crédits en matière de travaux extraordinaires et de fonds spéciaux.

A diverses reprises, des projets avaient été soumis au Conseil municipal pour modifier la classification adoptée jusqu'alors, notamment par MM. Grébauval, Sauton et Deville. Mais on avait toujours reculé devant leur adoption, pour les raisons très bien mises en lumière par notre ancien président, M. Gaston Cadoux, dans son remarquable ouvrage sur les *Finances de la Ville de Paris de 1798 à 1900* (p. 201 à 203), raisons que je me permets de résumer de la manière suivante :

Le remaniement du budget rend, tout d'abord, très difficile la comparaison du budget ainsi modifié avec les exercices antérieurs. En second lieu, le remaniement sort de la pensée de celui qui classe à nouveau les articles, les paragraphes ou les indices, opération où l'arbitraire s'exerce forcément. Enfin, la façon de concevoir ces groupements différant selon les personnes, on eût risqué, à chaque changement de rapporteur général, de changer la forme du budget, d'où naitrait bientôt une confusion redoutable dans les inscriptions budgétaires.

Il ne vous échappera pas, Messieurs, que ces objections, tout en ayant un côté pratique incontestable, n'ont cependant rien d'absolu. Il est possible, au moyen de tables de concordance bien faites, d'assurer la comparaison de budgets établis sur des plans différents, surtout lorsqu'on ne modifie pas les articles eux-mêmes. D'autre part, si l'arbitraire et la versatilité sont à redouter en matière budgétaire, il n'est pas impossible d'éviter ces défauts par une étude soigneuse et contradictoire des réformes à opérer, et la collaboration nécessaire sur ce point de l'Administration et du Conseil municipal est de nature à présenter quelques garanties.

Quoi qu'il en soit, notre éminent confrère, M. Delanney, prit, peu de temps après son installation en qualité de préfet de la Seine, l'initiative d'une réforme

profonde dans le budget municipal, réforme ayant pour objet, tout en maintenant le principe de l'unité budgétaire, de faire apparaître pour chaque service, considéré isolément, les recettes et les dépenses dont il a la charge, de manière à permettre de se rendre compte des conditions de son fonctionnement propre au point de vue financier et de la part pour laquelle il contribue à la situation financière générale de la Ville de Paris. Après une longue étude entreprise de concert avec le Comité du budget du Conseil municipal, ce projet aboutit au budget de 1914 qui constitue une véritable innovation dans la pratique financière française.

Avant d'en aborder l'étude, il convient de rappeler aussi brièvement que possible quelle fut, dans le passé, la classification des anciens budgets de la Ville de Paris.

I

HISTORIQUE DE LA CLASSIFICATION DES ANCIENS BUDGETS PARISIENS

Bien que l'établissement d'états de prévision des dépenses et des ressources destinées à y faire face ait été imposé pour les bourgs et villes par des édits anciens d'avril 1683 et de mai 1765, cités au *Dictionnaire du Droit administratif* de Béquet (V^o Communes, n^o 3044), et, en ce qui concerne spécialement la Ville de Paris, par un règlement du 23 août 1783, cité par M. Cadoux (*Les Finances de la Ville de Paris de 1798 à 1900*, p. 4), la collection imprimée des budgets de la Ville de Paris ne remonte pas au delà de 1818 pour le budget et de 1816 pour le compte. Il existe, il est vrai, un résumé statistique des finances municipales de 1797 à 1830 publié par Martin Saint-Léon, chef de division à la préfecture de la Seine : mais ce travail, justement loué par notre ancien président, ne pourrait me fournir aucun renseignement sur la classification adoptée par les anciens budgets : les tableaux qu'il présente sont établis, en effet, d'après la classification en usage au moment où l'ouvrage fut composé.

Le premier document que nous ayons à cet égard remonte donc à 1818, et, tout au plus peut-on affirmer sur la foi d'un exposé du préfet de la Seine, Chabrol, au Conseil municipal sur le budget de 1829 (page 66 de la brochure contenant le compte de 1827 et le budget de 1829) que la forme sous laquelle il se présente remonte à 1809.

Pour l'exercice 1818 donc, le budget présente quatre titres distincts :

Titre I. — Recettes extraordinaires.

Titre II. — Recettes ordinaires.

Titre III. — Dépenses ordinaires.

Titre IV. — Dépenses extraordinaires.

Cette énumération nous indique qu'en réalité, le budget se compose de deux parties, la première consacrée aux recettes, la seconde aux dépenses. Nous allons retrouver cette même division primordiale au cours de la longue période de quatre-vingt-quinze ans qui nous amènera jusqu'en 1913 : elle affirme d'une façon nette le principe de l'unité budgétaire, en vertu duquel l'ensemble des recettes municipales sert de gage à la totalité des dépenses. Il semble même que l'ordre contraire suivi pour le classement des recettes et des dépenses, les

recettes extraordinaires étant inscrites avant les ordinaires, tandis que les dépenses ordinaires passent avant les extraordinaires, exprime nettement la différence du point de vue auquel on se place dans l'élaboration de ces deux éléments du budget.

L'examen des 21 chapitres et des 65 articles de recettes d'une part, des 39 chapitres et 182 articles de dépenses de l'autre, montre qu'il n'existe aucune relation entre les uns et les autres. C'est à peine si l'on peut relever deux exceptions à cette constatation générale : elles concernent d'abord le chapitre IV des revenus extraordinaires qui comprend les « Fonds affectés au canal de l'Ourcq » et qui correspond au chapitre XXXVII des dépenses extraordinaires intitulé « Canal de l'Ourcq et distribution de ses eaux dans Paris », et en second lieu le chapitre II des recettes extraordinaires où se trouve classé le produit de l'emprunt de 31 millions affecté à concurrence de 1.200.000 francs à l'achèvement des abattoirs, dépense classée au chapitre XXXIII des dépenses extraordinaires.

Nous trouvons ainsi, dès le premier budget, des fonds spéciaux, c'est-à-dire des recettes affectées à des dépenses déterminées, première exception à la règle de l'unité budgétaire. Mais cette exception n'est pas mise en lumière par la forme du budget, ainsi qu'elle le sera plus tard : les chapitres concernant les fonds spéciaux sont confondus avec les autres, de manière à ne former qu'un seul total de recettes contre un seul total de dépenses. Il faut, pour la découvrir, dépouiller le rapport au Conseil municipal présenté par le préfet de la Seine Chabrol.

Une autre constatation, sur laquelle je dois insister, est celle de l'existence aux recettes d'un chapitre I ainsi libellé « Boni des exercices précédents », puis d'un chapitre supplémentaire « Report des fonds réservés sur l'exercice 1816 ». Aux dépenses, si un chapitre n'existe pas pour la constatation du déficit des exercices précédents, c'est sans doute qu'après la grande secousse de 1814-1815, on avait pris des dispositions financières ne mettant un peu plus d'optimisme : mais on trouve, comme pour les recettes, un chapitre supplémentaire pour l'emploi des fonds réservés sur le budget de 1816.

L'existence de ces trois chapitres est la manifestation encore un peu rudimentaire de la liaison des exercices entre eux, règle qui différencie les budgets des communes de celui de l'État. Les communes ne connaissent pas, en effet, le compte des découverts du Trésor : le résultat d'un exercice vient, dès sa clôture, influencer la situation de l'exercice suivant : si ce résultat est favorable, il permet de doter au budget supplémentaire de l'exercice des opérations nouvelles ; s'il est défavorable, il nécessite des mesures qui ne peuvent tarder, réduction de dépenses déjà admises ou création de recettes. Les chapitres supplémentaires du budget de 1818 sont l'origine de ce budget supplémentaire, qui aura bientôt, en outre, pour fonction, d'assurer la liquidation des opérations des exercices antérieurs qui n'auront pu être terminées dans les délais de présentation des comptes afférents à ces exercices.

La classification du budget de 1818 se maintint jusqu'au budget de 1829, en vue duquel Chabrol présenta des modifications sur lesquelles je ne m'étendrai pas, étant donné leur peu de durée.

Dès 1832, en effet, nous nous trouvons en présence d'une forme nouvelle,

qui recevra plus tard sa consécration légale dans la loi du 18 juillet 1837. Ainsi pouvons-nous remarquer ici que l'Administration municipale de Paris a précédé cette fois le législateur.

Les recettes se divisent en deux titres : les *recettes annuelles* et les *recettes extraordinaires* ; les dépenses se distinguent en quatre titres :

- Titre I. — Dépenses fixes annuelles.
- Titre II. — Dépenses variables.
- Titre III. — Dépenses facultatives annuelles ordinaires.
- Titre IV. — Dépenses extraordinaires.

Il résulte de là que le classement des dépenses est basé sur l'étendue des pouvoirs du corps municipal. On se préoccupait beaucoup à cette époque d'assurer aux divers corps élus une part plus grande dans la gestion de leurs intérêts ; mais cette liberté ne devait pas aller sans des garanties que nous ne nous étonnerons pas de trouver fort étendues au début du mouvement. La notion des dépenses obligatoires dominait toute la question des libertés communales et elle s'affirme avec une force particulière en matière budgétaire. Aussi voyons-nous les deux premiers titres des dépenses consacrées aux dépenses de cette nature, et l'on prend soin encore de distinguer les dépenses sur lesquelles le conseil n'a aucune action, ni quant au principe ni quant à leur étendue : ce sont celles qui sont l'objet du titre I « Dépenses fixes annuelles », et qui comprennent le service de la dette, de l'état civil, les impôts dus par la Ville et les prélèvements au profit du Trésor sur certaines recettes. Le titre II contient encore des dépenses obligatoires ; mais en indiquant qu'elles sont variables on admet que le conseil a sur leur quotité un certain pouvoir d'appréciation. Avec le titre III, nous arrivons aux dépenses facultatives ordinaires. Toutefois, la méthode n'est pas poursuivie jusqu'au bout, car au titre IV, consacré aux dépenses extraordinaires, on trouve, à côté de dépenses facultatives, des dépenses obligatoires formant l'objet du chapitre XXXV « Engagements à échéance ».

Le classement des dépenses d'après leur caractère obligatoire ou facultatif s'explique par des raisons historiques, mais ne se justifie guère au point de vue pratique. Il aboutit, en effet, à séparer des dépenses de même nature et empêche toute vue d'ensemble sur un service donné. Au point de vue de la statistique, il complique singulièrement les recherches et expose à bien des erreurs. Ce système s'est maintenu fort longtemps dans les budgets départementaux, d'où il n'a disparu que depuis quelques années. Mais il a été abandonné beaucoup plus tôt pour le budget de la Ville de Paris, malgré sa consécration par la loi de 1837, qui s'applique encore aux finances parisiennes.

Le 23 juin 1853, Haussmann était nommé préfet de la Seine ; il apportait de grands projets de transformation : pour cela il lui fallait créer un instrument financier d'une souplesse suffisante. Dès 1855, la forme budgétaire se trouve transformée. Les recettes et les dépenses comprennent quatre sections qui se correspondent :

1 ^{re} section : Recettes.	Dépenses ordinaires.
2 ^e section : —	Dépenses extraordinaires.
3 ^e section : —	Dépenses supplémentaires.
4 ^e section : — extraordinaires applicables à des services spéciaux	Dépenses faites sur fonds spéciaux.

Cette nouvelle formule trouve son plein épanouissement après l'agrandissement de Paris réalisé en 1860, et nous allons en voir l'application dans le budget de 1863.

Ce budget s'établit de la manière suivante :

<i>Recettes.</i>	
1 ^{re} section : recettes ordinaires.	117.304.197 ^f 76
2 ^e section : recettes extraordinaires	11.598.000 »
Ensemble	<u>128.902.197^f 76</u>
3 ^e section : recettes supplémentaires.	16.000.000 »
4 ^e section : recettes extraordinaires applicables à des services spéciaux.	<u>48.616.500^f »</u>
<i>Dépenses.</i>	
1 ^{re} section : dépenses annuelles ordinaires.	81.237.043 ^f 44
2 ^e section : dépenses extraordinaires.	47.665.154 ^f 32
Ensemble	<u>128.902.197^f 76</u>
3 ^e section : dépenses supplémentaires	16.000.000 ^f »
4 ^e section : dépenses faites sur fonds spéciaux	<u>48.616.500^f »</u>

Le budget total s'élève ainsi à un chiffre de 193.518.697^f 76. L'équilibre semble scindé en trois parties : il se réalise, d'une part, entre les deux premières sections des recettes et des dépenses qui s'élèvent à 128.902.197^f 76; puis entre les recettes et les dépenses supplémentaires (3^e section); enfin pour les fonds spéciaux désormais dégagés des fonds généraux.

En réalité, la troisième section « Recettes et dépenses supplémentaires » ne contient que des prévisions d'ordre, sans aucune valeur réelle, au moment où le budget est voté. C'est le budget supplémentaire qui ne pourra être établi qu'au cours de l'exercice.

Par contre, l'existence de deux équilibres distincts pour les fonds généraux et pour les fonds spéciaux est parfaitement logique. Mais elle accuse nettement l'exception au principe de l'unité budgétaire, qui ne se maintient que par une fusion purement formelle de ces deux équilibres.

Les fonds spéciaux prennent, dès cette époque, une importance considérable, ce qui ne saurait étonner en raison du programme gigantesque dont l'exécution ne pouvait se poursuivre qu'au moyen de l'emprunt. Il serait sans doute de meilleure politique, bien souvent, d'exécuter de tels travaux par l'emploi direct des ressources au moyen desquelles se gagent les emprunts; mais cela demanderait des délais que les transformateurs ne peuvent souffrir, et notre démocratie n'a rien à reprocher sur ce point au régime impérial. Les fonds spéciaux n'ont pas perdu de leur importance dans nos budgets modernes; ils constituent dès longtemps le véritable budget extraordinaire de la Ville de Paris.

Au cours de son ouvrage déjà cité (*Les Finances de la Ville de Paris*, p. 54-84), M. Cadoux a exposé, trop définitivement pour que j'y revienne, les procédés financiers du baron Haussmann. Je trouve au budget de 1863 un petit détail qui nous en dit long sur son ingéniosité. Ce budget présente, comme il est d'usage à la Ville de Paris, un équilibre parfait, c'est-à-dire que les prévisions de recettes correspondent exactement aux prévisions de dépenses. C'est encore

une différence avec le budget de l'État, que l'on établit de manière que l'équilibre laisse subsister un léger excédent de recettes. Il est évident que le procédé de l'équilibre parfait exige une soupape : il ne se réalise en effet que par l'existence d'un crédit dit « Réserve pour dépenses imprévues », dont le chiffre exact ne s'établit que lorsque tous les autres articles de recettes et de dépenses sont arrêtés et qui n'est que la différence entre le total des unes et le total des autres. Il est très remarquable que le budget de 1863 ne contient de crédit pour les dépenses imprévues qu'à la troisième section, consacrée aux recettes et aux dépenses supplémentaires, et dont le chiffre n'influe nullement sur l'équilibre des recettes et des dépenses sur fonds généraux du budget primitif. On peut dès lors se demander par quel tour de force de comptable on a pu arriver ainsi à faire coïncider au centime des recettes et des dépenses réparties en 468 articles et dont le total s'élève respectivement à 128.902.197^f 76.

Dans les quatre grandes sections qui divisaient le budget, la répartition des recettes et des dépenses subit quelques modifications. Mais je ne puis insister sur ce point, d'autant plus que l'on ne se préoccupa pas encore d'assurer un classement correspondant entre les recettes et les dépenses.

La liquidation des événements de 1870-1871 a nécessité des mesures extraordinaires qui ont eu leur répercussion sur la forme des budgets qui se sont succédé de 1872 à 1880, et je sortirais vraiment de mon cadre en analysant ces mesures transitoires.

A partir de 1880, le budget de la Ville de Paris se présente sous une forme qu'il conserva jusqu'en 1898, et qui est basée d'une part sur l'exercice auquel se rattachent les opérations inscrites, de l'autre sur le caractère ordinaire ou extraordinaire de ces opérations. Cette classification englobe à la fois le budget primitif et le budget supplémentaire : bien entendu, les chapitres de ce dernier ne peuvent être votés qu'en cours d'exercice. Mais ils sont prévus dans le budget primitif et s'y incorporent soit par la mention « Mémoire », soit par des inscriptions d'ordre.

Tant en recettes qu'en dépenses, il y a donc deux parties distinctes :

1^{re} partie : Recettes. — Dépenses propres à l'exercice qui donne son nom au budget.

2^e partie : Recettes. — Dépenses concernant les exercices clos.

Dans chacune de ces deux parties, l'on distingue :

A. Les recettes. — Dépenses ordinaires.

B. Les recettes. — Dépenses extraordinaires.

1^o Sur fonds généraux;

2^o Sur fonds spéciaux.

L'équilibre est réalisé dans ces budgets, d'abord entre les deux parties, la seconde, destinée surtout au budget supplémentaire, ne comprenant que des inscriptions d'ordre; de même, il y a équilibre entre les recettes et les dépenses extraordinaires sur fonds spéciaux, ce qui va de soi, puisqu'il y a affectation des recettes, ainsi que nous l'avons vu.

Mais on va plus loin, et on établit peu à peu un équilibre distinct entre les recettes et les dépenses ordinaires, et entre les recettes et les dépenses extraordi-

nai'es sur fonds généraux, semblant renoncer par conséquent à employer des excédents de recettes ordinaires à des dépenses extraordinaires, ce dont on ne voit pas très bien le motif. Il y a là, paraît-il, un abus de parallélisme qui n'aboutit, au surplus, qu'à un résultat assez factice. L'équilibre apparent au budget primitif est d'ailleurs détruit dès le budget supplémentaire, et le résultat définitif du compte n'est établi que sur l'ensemble des fonds généraux (ordinaires et extraordinaires).

Le budget de 1898 inaugura une nouvelle classification générale qui a persisté jusqu'en 1913 : ce changement se caractérise par la séparation très nette du budget primitif et du budget supplémentaire, ce qui s'explique par ceci que chacun de ces documents, distinct en fait, comporte à la fois des opérations propres à l'exercice en cours et des opérations relatives aux exercices clos. D'autre part, les recettes et les dépenses du budget primitif sont divisées en premier lieu en fonds généraux et en fonds spéciaux, la distinction de l'ordinaire et de l'extraordinaire n'étant plus qu'une subdivision des fonds généraux. Au point de vue de l'unité budgétaire, cette division est plus logique que la précédente, les fonds généraux constituant la règle et les fonds spéciaux l'exception.

Nous allons suivre l'explication de ces principes sur le budget de 1913, le dernier qui ait précédé la réforme.

Le budget primitif de 1913 s'élevait à la somme de 452.084.430^f 24 et se répartissait de la manière suivante :

<i>Recettes.</i>	
A. Fonds généraux :	
1 ^o Recettes ordinaires.	411.497.579 ^f 74
2 ^o Recettes extraordinaires.	1.359.100 »
TOTAL des recettes sur fonds généraux.	412.856.679 ^f 74
B. Fonds spéciaux.	39.227.750 50
TOTAL général des recettes.	<u>452.084.430^f 24</u>
<i>Dépenses.</i>	
A. Fonds généraux :	
1 ^o Dépenses ordinaires.	411.497.579 ^f 74
2 ^o Dépenses extraordinaires.	1.359.100 »
TOTAL des dépenses sur fonds généraux.	412.856.679 ^f 74
B. Fonds spéciaux.	39.227.750 50
TOTAL général des dépenses.	<u>452.084.430^f 24</u>

¶ Nous voici bien loin des chiffres de 1818 : à cette époque, en effet, le budget s'élevait à 34.133.354 francs. Il est vrai que la population n'était alors que de 719.101 habitants, alors qu'en 1913, elle était passée au chiffre de 2.833.351 habitants, soit une augmentation de 394 %. Mais la progression du budget est de 1.324 %, si l'on tient compte des fonds spéciaux, et de 1.284 % si on les élimine de la comparaison, c'est-à-dire que le budget s'est accru pendant ces quatre-vingt-quinze ans dans une proportion trois fois plus forte que celle de la population. Cette marche ascendante est due non seulement au développement de services qui de tout temps ont relevé de la commune, comme l'ensei-

gnement, l'assistance et la voie publique, mais aussi et surtout à des services nouveaux que la commune a monopolisés et qu'elle exploite, à la fois pour en assurer un fonctionnement plus régulier et pour en tirer des ressources nouvelles.

Le budget est sans doute devenu plus complexe : il comprenait, nous l'avons vu, 21 chapitres et 65 articles de recettes, 39 chapitres et 182 articles de dépenses en 1818; le budget de 1913 se divise en 51 chapitres et 429 articles de recettes, 56 chapitres et 941 articles de dépenses. La progression du nombre des articles est donc restée inférieure à celle du budget lui-même; il n'y a d'ailleurs pas à s'étonner de voir l'importance des articles eux-mêmes s'accroître.

Mais ce qui peut surprendre davantage, c'est de constater que, malgré les transformations successives que nous avons relevées dans la disposition générale du budget, la répartition des diverses recettes et dépenses entre les chapitres n'ait subi que des changements en somme négligeables. Les classifications secondaires, basées sur la nature des opérations budgétaires, n'ont guère bougé, et l'on n'a jamais paru songer qu'il y eût intérêt à grouper, par exemple, toutes les dépenses, de quelque nature qu'elles fussent, qui intéressaient un même service.

Si l'on examine cette répartition, on constate même que le libellé des divers chapitres répond à des idées générales très différentes : pour le budget primitif, les chapitres affectés aux fonds généraux sont classés par nature d'opérations; les chapitres des fonds spéciaux le sont par origine de ces fonds : par exemple, le produit de chaque emprunt a son chapitre spécial, quelle que soit d'ailleurs la nature des opérations auxquelles il doit pourvoir. Dans le budget supplémentaire, la division par chapitres est basée d'abord sur les exercices auxquels se rattachent ces opérations, puis sur leur caractère ordinaire ou extraordinaire.

Dès lors, si l'on recherche dans le budget les dépenses faites en vue de l'enseignement populaire, par exemple, on constate que les crédits alloués sont dispersés entre 16 chapitres pour les fonds généraux et 12 chapitres pour les fonds spéciaux, sans que le plus souvent l'intitulé de ces chapitres puisse avertir le lecteur qu'il contient des renseignements se rapportant à son étude.

Cet exemple, qui n'est pas isolé, illustre singulièrement les indications générales que je viens de vous présenter et montre que le budget de la Ville de Paris était devenu, par sa complexité, d'une lecture bien difficile, je dirais même périlleuse, pour le profane, exposé sans cesse, dans les recherches les plus attentives, à des oublis importants. Cela a facilité pendant longtemps à l'Administration la constitution de réserves grâce auxquelles on pouvait pourvoir à des opérations que l'état des finances ordinaires n'eût pas permis de réaliser. Mais ce défaut de clarté n'en était pas moins vivement ressenti, et il n'est pas étonnant qu'un des premiers actes du nouveau préfet de la Seine ait été d'y remédier. C'est à cette réforme que j'arrive avec la deuxième partie de cet exposé.

II

ÉTUDE DU NOUVEAU BUDGET

Les caractéristiques du budget de 1914 se ramènent à cinq principales, que j'examinerai successivement :

- 1^o Division du budget par services;
- 2^o Rapprochement dans chaque chapitre des recettes et des dépenses;
- 3^o Suppression des recettes et dépenses extraordinaires sur fonds généraux;
- 4^o Nouvelle conception des fonds spéciaux;
- 5^o Création des colonnes de rappel.

1. Division du budget par services.

A la première page du projet de budget de 1914, on trouve un avis qui débute de la manière suivante : « La forme nouvelle sous laquelle se présente le projet de budget de la Ville de Paris pour l'exercice 1914 a pour but de mettre en lumière, pour chaque service considéré isolément, le total des recettes et des dépenses à concurrence desquelles il participe à l'ensemble du budget. Pour arriver à ce résultat, chaque service fait l'objet d'un chapitre distinct suivant la nomenclature rappelée en tête du présent document. »

Le mémoire préfectoral du 18 octobre 1912 avait appelé, en effet, l'attention du Conseil municipal sur ce fait que, « sous l'influence de la multiplication des besoins et des exigences du public, les communes ont dû élargir le champ de leur activité. Tant en vue de satisfaire ces besoins de la population que pour se créer des ressources, les communes se sont faites commerçantes et industrielles. » Si l'on ne pouvait, pour les services de cet ordre, dans l'état actuel de la législation et de la réglementation financière des communes, songer à créer pour ces nouveaux services des budgets annexes, comme il en existe pour l'État, ni à leur donner une autonomie financière complète, suivant des exemples venus de l'étranger, du moins était-il possible de diviser le budget en une série de chapitres, dont chacun, étant consacré à un service distinct, se présenterait sous la forme d'une sorte de budget spécial permettant d'envisager d'un coup d'œil la situation de l'entreprise.

Cette conception a eu en vue évidemment et avant tout les exploitations industrielles dont il importait de connaître la totalité des ressources et des charges pour permettre de discuter les crédits de chacune d'elles avec la préoccupation de ce qu'exigent ses besoins réels.

Mais elle peut s'appliquer de même soit aux services généraux, soit aux services non industrialisés. Elle permet ainsi de reconnaître si tel avantage assuré au public est suffisamment payé eu égard aux dépenses qu'il occasionne. Enfin, en groupant ainsi, au point de vue budgétaire, tout ce qui intéresse un service quel qu'il soit, elle met en lumière les conditions financières du fonctionnement de ce service, elle suscite les critiques dont il peut être l'objet, elle provoque les améliorations dont il est susceptible.

Si l'on considère les divers services de la Ville de Paris, on est amené tout

d'abord à distinguer deux catégories : d'une part, les services industriels proprement dits, dont le principal objet est de fournir aux intéressés des prestations contre rétribution; d'autre part, les services d'administration générale qui trouvent leur contre-partie dans l'impôt. Mais entre ces deux catégories, il en est une troisième, participant du caractère des deux premières et comprenant les services organisés pour subvenir à des besoins d'intérêt public et général, mais dont certaines prestations, qui ont pour objet des intérêts privés, donnent lieu à rétribution.

Dans ces conditions, le budget a été divisé en trois parties :

- 1^{re} partie. — Administration générale.
- 2^e partie. — Services publics donnant lieu à des redevances.
- 3^e partie. — Services industriels.

La première partie comporte une première subdivision : sous la lettre A sont classés les services ressortissant à la Préfecture de la Seine; sous la lettre B, les services de la Préfecture de police.

La lettre A comprend 10 chapitres, numérotés de I à X et dont l'objet est le suivant :

- | | |
|----------|--|
| Chapitre | I. — Impôts et frais de perception. |
| — | II. — Administration générale proprement dite. |
| — | III. — Dette municipale. |
| — | IV. — Assistance |
| — | V. — Enseignement gratuit. |
| — | VI. — Fondations. |
| — | VII. — Bourse du Travail. |
| — | VIII. — Beaux-arts et fêtes. |
| — | IX. — Subventions. |
| — | X. — Recettes et dépenses générales diverses. |

De cette énumération, il ressort que l'on a classé dans cette première partie non seulement l'Administration centrale, c'est à-dire tout ce qui représente la fonction de direction et de coordination de ce vaste et complexe organisme que constitue la Ville de Paris, mais encore certains services particuliers qui, soit du fait de la loi, soit de la volonté du Conseil municipal, fonctionnent gratuitement au profit des citoyens, tels que les services d'assistance et d'enseignement gratuit, par exemple. En effet, tous ces services généraux et spéciaux ont une caractéristique commune, c'est qu'ils attendent leurs ressources des impôts généraux. Enfin, cette première partie comprend également, à côté des frais généraux proprement dits, les recettes et les dépenses qui, sans être absolument générales, sont communes à plusieurs services, et ne pourraient être démembrées sans complications. Nous verrons plus loin comment le procédé des colonnes de rappel a permis, sans modifier la comptabilité, de tenir compte à chaque service de ce qui lui revient dans ces opérations communes. L'exemple le plus important de ces opérations communes nous est fourni par la dette municipale, à laquelle est consacré le chapitre III. Les emprunts de la Ville sont de deux sortes : ou bien ils ont été contractés en vue d'une opération spéciale intéressant un service unique, comme les emprunts émis en vue des travaux du Métropolitain ou du Service du gaz, ou bien ils embrassent

à la fois des objets multiples et intéressent à ce titre plusieurs services, comme l'emprunt de 900 millions autorisé par la loi du 30 décembre 1909. Les emprunts spéciaux ont été classés dans les chapitres afférents aux services qu'ils intéressent. Au contraire, les emprunts généraux ont été réunis dans le chapitre III. Comme il convenait, d'ailleurs, de présenter un tableau d'ensemble de la dette municipale, le chapitre III comporte une annexe particulière donnant la liste des emprunts spéciaux inscrits à d'autres chapitres.

Il n'y a rien de particulier à faire observer quant au chapitre XV, le seul qui figure sous la lettre B de la première partie (Recettes et dépenses relatives aux Services de police), sinon qu'il se complète, en ce qui concerne les dépenses, par un budget détaillé et distinct dont le total figure seul au budget de la Ville de Paris. Mais il ne s'agit pas là d'une innovation.

La deuxième partie du budget est consacrée aux services publics donnant lieu à des redevances, c'est-à-dire à cette classe de services mixtes qui sont organisés essentiellement en vue de l'intérêt général, mais qui font payer par les bénéficiaires certains des avantages qu'ils leur procurent.

Les onze chapitres de cette deuxième partie concernent :

Le chapitre XXI : le domaine immobilier;

- XXII : la voie publique;
- XXIII : les carrières;
- XXIV : les promenades;
- XXV : les halles et marchés;
- XXVI : les entrepôts;
- XXVII : les abattoirs;
- XXVIII : le poids public;
- XXIX : les inhumations;
- XXX : l'hygiène;
- XXXI : les établissements scolaires payants.

Ce classement nécessite quelques explications. On peut s'étonner, au premier abord, que le Service du domaine ne soit pas considéré, sinon comme un service industriel, du moins comme un service commercial. Mais il faut considérer que le domaine immobilier de la Ville n'est pas constitué, en principe, pour lui servir de placement, comme il le ferait pour un particulier. A côté du domaine permanent, qui en constitue la moindre partie, il se compose surtout d'immeubles qui ont été acquis en vue de travaux de voirie ou pour la construction d'édifices publics. La gestion provisoire qui en est faite est commandée par les nécessités de cette utilisation et ne peut donner lieu à une exploitation comparable à celle des immeubles ordinaires. D'autre part, en ce qui concerne le domaine permanent lui-même, une grande partie est constituée par les théâtres municipaux, ou bien encore par des édifices historiques, dont l'emploi est envisagé avant tout à un point de vue artistique. Ce domaine fournit évidemment des ressources importantes, mais qu'il ne saurait être question de proportionner aux dépenses d'acquisition et d'entretien.

Par contre, le Service de la voie publique, qui comprend tout ce qui est relatif à l'établissement, à l'entretien, au nettoyage, à l'éclairage de la voie publique, ainsi qu'à son utilisation, est, avant tout, un service gratuit. L'usage normal de la voie publique, en tant que voie de communication, ne donne lieu

à aucun péage. Mais certaines catégories de particuliers en tirent un bénéfice particulier : tout d'abord les propriétaires riverains, dont elle met les immeubles en valeur, puis tous ceux qui sont admis à en user autrement que pour la circulation, soit pour y stationner, soit pour y poser des conduites d'électricité, d'air comprimé, etc., soit pour y faire de la publicité. Tous ces avantages spéciaux donnent lieu très justement à des perceptions importantes qui, sans égalier les dépenses faites pour la voie publique, en diminuent très sensiblement la charge.

Ces deux exemples mettent en évidence les raisons qui ont donné lieu au classement dans la seconde partie des services que j'ai énumérés. Tous ces services ont un caractère dominant d'intérêt public auquel leur gestion se trouve subordonnée ; mais ils donnent lieu cependant à des perceptions importantes, que ces perceptions soient la règle, comme dans le premier cas, ou qu'elles se présentent comme une exception, comme dans le second cas.

La troisième partie du budget comporte, sous la dénomination de « Services industriels », huit chapitres :

- Chapitre XXXV. — Service des eaux.
- XXXVI. — Service des canaux.
- XXXVII. — Service des égouts.
- XXXVIII. — Service de l'éclairage.
- XXXIX. — Funiculaire de Belleville.
- XL. — Chemins de fer métropolitains.
- XLI. — Carrière des Maréchaux.
- XLII. — Habitations à bon marché.

Cette énumération réunit des services dont la caractéristique est l'exploitation d'industries diverses, ayant pour objet principal de donner satisfaction, moyennant rétribution, aux besoins des particuliers.

Sans doute, il ne s'agit pas d'industries quelconques, et nous trouvons ici, pour la plupart d'entre elles, la justification de l'intervention de la Ville de Paris dans des considérations d'intérêt public distinctes des intérêts particuliers des clients de ces services. Mais l'intérêt public influe ici beaucoup plus sur le principe même de l'exploitation publique que sur les actes par lesquels elle se manifeste. Dès lors le service doit normalement fonctionner comme il le ferait entre les mains d'un particulier. Il est nécessaire que les rétributions perçues correspondent au service rendu et suffisent à couvrir non seulement les frais d'exploitation, mais encore les frais généraux et les charges d'amortissement : elles doivent même comprendre normalement le bénéfice légitime de la Ville considérée comme entrepreneur et qui, en cette qualité, a des risques plus ou moins étendus à courir. Sauf exception très limitée, toutes les prestations fournies par ces services doivent donner lieu à rétribution, et il ne saurait être question de gratuité. Quelques-uns de ces services, par exemple celui des eaux, fournissent leurs prestations non seulement à des particuliers, mais encore à la Ville elle-même. Dans ce cas, et pour ne plus fausser le caractère industriel du service considéré, la Ville doit tenir compte des prestations qui lui sont fournies.

Je vous signalerai même que la carrière des Maréchaux, à laquelle est affecté le chapitre XLI du nouveau budget, a pour objet essentiel de fournir des pavés

au Service de la voie publique, et qu'elle ne vend aux particuliers que ses sous-produits. Ce service doit être néanmoins considéré comme un service industriel, et il est organisé comme tel. Il a pour fonction, en effet, de servir de régulateur aux adjudications des pavés de la voie publique, et il est évident qu'il ne la remplirait pas d'une manière satisfaisante s'il n'était organisé et s'il ne fonctionnait dans des conditions absolument comparables à celles de l'industrie privée.

Je vous disais que la rétribution payée par le Service industriel doit être basée non seulement sur les frais d'exploitation, les frais généraux et les charges d'amortissement, mais qu'elle comporte en outre un bénéfice légitime. Il va de soi que des considérations d'intérêt public peuvent amener la renonciation à ce bénéfice. Il en est ainsi pour le Service des habitations à bon marché, dont l'organisation est envisagée de manière à couvrir seulement les charges qui lui incombent. Mais si le loyer perçu ne comporte pas de bénéfice, il ne doit par contre entraîner aucune perte, et si des réductions sont consenties en faveur des familles nombreuses par exemple, elles sont considérées comme de véritables secours, et le montant en est imputé sur des crédits spéciaux, qui ne paraissent pas au chapitre des habitations à bon marché, mais au chapitre de l'assistance ou à celui des subventions.

Tel est, Messieurs, le classement adopté par le nouveau budget entre les divers services. Sans doute eût-on pu envisager d'autres principes pour opérer cette répartition. Il semble cependant que celle que je viens d'analyser réponde, non seulement à des idées logiques, mais encore à l'enseignement des faits et que la répartition tripartite adoptée par le préfet de la Seine et approuvée par le Conseil municipal présente non seulement un intérêt au point de vue de l'organisation administrative et financière, mais encore qu'elle soit de nature à faciliter les recherches et les comparaisons statistiques avec les organismes analogues des grandes cités.

En effet, la conséquence de cette division du budget par services est que toutes les opérations intéressant un même service, de quelque nature qu'elles soient, ordinaires, extraordinaires, sur fonds généraux ou sur fonds spéciaux, sont classées à un même chapitre. Sans doute, fait-on dans l'intérieur de chaque chapitre les distinctions nécessaires, selon la nature de ces opérations. C'est ainsi que les opérations sur fonds spéciaux font l'objet dans chaque chapitre d'une section particulière. Les opérations sur fonds généraux sont de même réparties suivant les distinctions qui ont paru les plus rationnelles, mais qui varient nécessairement avec la nature du service. Pour les services industriels, par exemple, les dépenses sur fonds généraux se divisent en :

Charges de premier établissement;
Dépenses d'exploitation;
Dépenses d'amélioration.

2. Rapprochement dans chaque chapitre des recettes et des dépenses.

C'est par le rapprochement des recettes et des dépenses par chapitres que se marque de la manière la plus expressive la réforme apportée au budget municipal.

Je vous ai déjà signalé que, quelles qu'aient été leurs transformations, les anciens budgets ont tous présenté en deux parties successives et distinctes, en premier lieu, les recettes, en second lieu, les dépenses. C'est, d'ailleurs, la règle suivie en France pour les budgets de toutes les personnes morales publiques, État, départements, communes, établissements publics. Cette règle a été maintenue même au moment où les fonds spéciaux ont fait l'objet d'un classement distinct.

Cependant, même parmi les fonds généraux, le rapprochement des recettes et des dépenses eût pu, dans certains cas, trouver sa justification dans certaines dispositions légales : il en est ainsi, par exemple, pour les frais de perception de l'octroi qui ne doivent pas dépasser un certain quantum des recettes, d'où la nécessité de comparer les unes et les autres. Des dispositions analogues pourraient être invoquées pour les abattoirs, dont les taxes doivent en principe être calculées de telle sorte que ces établissements ne soient pour la commune l'occasion ni de pertes ni de bénéfices.

Des raisons de divers ordres auraient donc pu motiver précédemment un changement à la forme traditionnelle des budgets et la mise en regard des recettes et des dépenses n'eût été nullement en contradiction avec les principes de la législation financière.

Quoi qu'il en soit, cette réforme ne paraît pas avoir été jamais envisagée en France et l'innovation consacrée par le budget de la Ville de Paris pour 1914 était telle qu'on lui a attribué au début une portée qu'elle n'avait pas en réalité.

Cette innovation était évidemment commandée par l'objet poursuivi dans le nouveau budget, consistant, ainsi que je l'ai déjà dit, à adopter une classification telle qu'elle permit d'envisager d'un seul coup d'œil la situation de chaque service considéré isolément. La première condition, pour obtenir ce résultat, était de mettre en regard les recettes et les dépenses, et cette condition apparut comme si essentielle qu'elle amena l'Administration préfectorale à adopter pour son projet de budget un format tout à fait exceptionnel et inconnu en librairie. Les anciens projets de budget consacraient en effet la largeur de deux pages à chaque article de recette ou de dépense. Le rapprochement des recettes et des dépenses ne permettant d'attribuer à chaque article que la largeur d'une seule page, il fallut augmenter le format pour permettre de réunir tous les renseignements nécessaires sur cette page unique.

On a reproché à cette nouvelle disposition de porter atteinte à l'unité budgétaire et de conduire à la spécialisation des recettes et à l'autonomie financière des services.

Cette question de l'autonomie financière de certains services est d'actualité, et le préfet de la Seine, dans son Mémoire sur le projet de budget de 1914, a montré l'évolution qui se faisait à ce sujet dans les esprits, à l'occasion des nouvelles attributions de l'État et des personnes morales publiques. Mais la discussion n'en rentre pas dans le cadre de cette étude et elle intéresse beaucoup plutôt la science économique et financière que la statistique.

Aussi bien, et quoi que l'on ait prétendu à cet égard, le rapprochement des recettes et des dépenses ne porte atteinte en aucune manière à l'unité du budget.

Pour qu'il y eût autonomie financière des services, il faudrait en effet que l'on ne se contentât pas de rapprocher les recettes et les dépenses qui leur incombent, mais encore que l'on établît entre ces recettes et ces dépenses un équilibre réel et distinct de l'équilibre total du budget. Cet équilibre pourrait être obtenu, pour les services en bénéfice, par l'inscription d'un crédit en vue du reversement aux fonds généraux du budget de l'excédent des recettes sur les dépenses, et, pour les services en déficit, par l'inscription en recette d'un prélèvement sur ces mêmes fonds généraux de l'excédent des dépenses sur les recettes. L'autonomie financière pourrait également se manifester par le procédé des budgets annexes, distincts du budget général, ce dernier ne comprenant pour chaque service que l'inscription du résultat net de ses opérations, soit une recette pour les services en excédent, une dépense pour les services en déficit.

Il suffit de se reporter au nouveau budget pour constater qu'aucun de ces procédés n'est employé. A la fin de chaque chapitre, on trouve, d'une part, la totalisation des recettes, d'autre part, celle des dépenses, mais aucune opération arithmétique ne rapproche ces chiffres. D'autre part, la récapitulation des totaux de chaque chapitre est faite d'une manière distincte pour les recettes et les dépenses, ainsi qu'on peut le constater aux pages 4 et suivantes du budget de 1914, et la balance qui figure à la page 462 de ce même document est bien obtenue par la comparaison de l'ensemble des recettes et des dépenses.

Il résulte de là que le rapprochement des recettes et des dépenses par chapitre n'est que la manifestation d'une méthode destinée à permettre d'apprécier la situation financière des services considérés isolément, et qu'il n'a nullement pour objet de conférer à ces services un droit sur les recettes dont ils ont la charge, recettes qui continuent, comme par le passé, à servir de gage à toutes les dépenses inscrites au budget.

3. Suppression des recettes et des dépenses extraordinaires sur fonds généraux.

La suppression des recettes et des dépenses extraordinaires sur fonds généraux a, elle aussi, suscité de très vives attaques, dues à l'idée inexacte que l'on se faisait de cette partie du budget.

Ici encore, nous nous trouvons en présence d'une distinction traditionnelle, théoriquement justifiée, mais qui dans la pratique aboutissait à des résultats contradictoires et sans valeur.

Cela tient tout d'abord aux divergences d'interprétation qui se produisent sur le principe même de cette distinction. Il semble, au point de vue logique, que la recette ou la dépense ordinaire soit celle qui se présente normalement chaque année, sans autre différence que celle qui résulte de l'évolution de la vie communale, la recette ou la dépense extraordinaire étant celle qui se produit par accident ou à des intervalles plus ou moins éloignés.

Mais à cette définition s'oppose bien souvent celle que l'on suit dans la pratique : pendant fort longtemps, le législateur a, par exemple, considéré comme des ressources extraordinaires les centimes que les départements ou

les communes sont autorisés à percevoir, en sus du taux normal prévu par la loi de finances : or, si ces centimes sont autorisés pour insuffisance de revenus, il est bien fictif de les considérer comme recette extraordinaire.

Une autre cause d'incertitude provient de ce que l'on prétend appliquer à des collectivités qui n'ont aucun rapport que l'étiquette, comme Paris et une petite commune, des règles identiques. Dans une commune de peu d'importance, la réfection de la toiture d'un immeuble constituant parfois tout le domaine immobilier, est une dépense extraordinaire. Mais comment en serait-il de même pour une grande ville possédant de nombreux immeubles, pour lesquels il est nécessaire d'allouer chaque année un crédit qui ne varie guère en vue des grosses réparations ?

Aussi ne faut-il pas s'étonner de retrouver dans la suite des budgets parisiens la trace des incertitudes et des variations que l'on apportait dans l'interprétation de cette distinction. Je n'en citerai qu'une seule qui s'est perpétuée jusqu'en 1913. Alors que l'Administration municipale classait parmi les dépenses extraordinaires les grosses réparations aux immeubles communaux, elle mettait au nombre des dépenses ordinaires les grosses réparations à la voie publique. Il eût été, sans doute, beaucoup plus normal de considérer les unes et les autres comme des dépenses ordinaires.

Les véritables dépenses extraordinaires d'une ville comme Paris sont celles qui ont pour effet d'augmenter ou de changer le régime du domaine communal public ou privé, par exemple la construction ou l'acquisition d'édifices nouveaux, la création et la transformation du revêtement des voies publiques.

A part de rares exceptions, les dépenses de cette nature ne se trouvaient pas aux dépenses extraordinaires sur fonds généraux ; on ne pouvait y faire face qu'au moyen de l'emprunt : c'est-à-dire qu'elles étaient gagées sur les fonds spéciaux.

Par contre, les recettes extraordinaires inscrites au budget municipal s'y trouvaient classées à bon droit comme telles, car ces recettes étaient constituées presque uniquement par le produit de l'aliénation du domaine communal.

Il en résultait que ces ressources, correspondant à une diminution de patrimoine commun, servaient à gager des dépenses permanentes et qui n'avaient d'extraordinaire que le nom. Mais, à force d'aliéner le domaine communal, ces ressources mêmes allaient en diminuant et l'on ne pouvait affecter à des opérations urgentes les crédits nécessaires. C'est ainsi qu'en 1913, pour les dépenses dites extraordinaires, comportant les travaux de grosses réparations et d'amélioration des édifices municipaux, les acquisitions de terrain en vue des petites opérations de voirie, les travaux neufs et convertissements des voies publiques, les constructions de trottoirs, les travaux neufs et les grosses réparations dans les promenades, etc., le budget primitif n'allouait qu'une somme de 1.359.100 francs, soit à peine 0,33 % de l'ensemble des crédits sur fonds généraux, soit 412.856.679^f 74. Sans doute, on remédiait à cette pénurie, en cours d'année, par les disponibilités que l'on pouvait dégager au budget supplémentaire. Mais ce procédé, fort aléatoire, était en fait insuffisant. D'autre part, on se servait, en cas de nécessité, des crédits d'entretien pour assurer les grosses réparations inéluctables.

Il a paru dès lors que l'on pouvait, sans inconvénient grave, supprimer la distinction des opérations ordinaires et des opérations extraordinaires sur fonds généraux, distinction qui, dans l'état actuel des choses, était purement fictive. Cette suppression a d'ailleurs été complétée par une mesure destinée à assurer un emploi plus judicieux des véritables recettes extraordinaires.

Le préfet de la Seine a considéré, en effet, qu'à une recette ayant pour cause l'amointrissement du domaine communal devait correspondre une dépense ayant pour objet d'en augmenter la valeur et il a proposé au Conseil municipal de réserver ces recettes à des travaux d'amélioration spéciaux. Il s'agissait de spécialiser ces recettes, en les distrayant des fonds généraux, et de les affecter à un objet déterminé. Par suite des nécessités budgétaires, le Conseil municipal n'a accepté que le principe de ces propositions, mais n'en a fait qu'une application partielle à l'exercice 1914. Il suffira de poursuivre l'application intégrale du principe pour que toute critique cesse d'être justifiée à l'occasion de la suppression de la distinction des opérations ordinaires et extraordinaires sur fonds généraux.

Au point de vue statistique, la nouvelle distinction que nous avons déjà indiquée, entre les dépenses d'entretien ou d'exploitation d'une part, les dépenses d'amélioration de l'autre, paraît devoir apporter beaucoup plus de clarté, en même temps que, le souci d'un équilibre distinct disparaissant, on n'aura plus à craindre que les mêmes travaux ne soient rangés, selon les circonstances, dans des catégories différentes.

4. Nouvelle conception des fonds spéciaux.

J'ai déjà eu l'occasion, au cours de cette étude, d'appeler votre attention sur la dérogation au principe de l'unité budgétaire, qui résulte de l'existence des fonds spéciaux. On entend par là des recettes qui ne sont autorisées qu'en vue d'un emploi déterminé et dont le produit ne peut être détourné de cet emploi. J'en ai constaté l'existence dès le budget de 1818, qui est le premier de la série que j'ai étudiée. Les fonds spéciaux se caractérisent dans la forme budgétaire par une inscription égale en recettes et en dépenses, l'intégralité de la recette devant être affectée à l'opération envisagée, et celle-ci devant réciproquement se suffire à l'aide de cette recette. S'il existe des reliquats de crédits inemployés, il faut retourner devant l'autorité qui a autorisé la création de la recette pour obtenir d'elle la faculté d'un nouvel emploi; il en est de même s'il paraît utile de modifier l'affectation primitive, en cours d'opération.

Aussi, avons-nous vu que, depuis 1855, les fonds spéciaux ont été séparés des fonds généraux et que l'équilibre en est établi distinctement.

Les fonds spéciaux sont constitués surtout par le produit des emprunts; ils comprennent en outre, cependant, l'emploi de subventions spécialement accordées à la Ville de Paris par l'État ou par le département de la Seine pour des opérations déterminées; et, enfin, depuis 1903, on y a rangé le produit des dons et legs faits à la Ville de Paris avec affectation spéciale.

Si on laisse de côté cette dernière catégorie, on peut considérer les dépenses sur fonds spéciaux comme les véritables dépenses extraordinaires de la Ville de Paris. Les emprunts ou les subventions spéciales ont en effet pour objet les

opérations véritablement exceptionnelles, qui ont pour effet, soit d'augmenter le domaine municipal, comme ce fut le cas de l'emprunt de 1906 (105 millions) qui permit à la Ville de racheter à la Compagnie parisienne du gaz sa part dans l'actif commun, soit d'améliorer, de transformer ou d'augmenter le domaine public communal, dans ses diverses parties, ce qui est le cas, par exemple, de l'emprunt de 900 millions.

Le préfet de la Seine était donc fondé à dire (*Mémoire préfectoral sur le projet de budget de 1914*, p. 21) que les prescriptions des circulaires ministérielles relatives à la distinction des opérations ordinaires et extraordinaires seraient nettement respectées par le maintien de la distinction des fonds généraux et des fonds spéciaux, si ceux-ci comprennent les opérations vraiment extraordinaires et les comprennent toutes.

La conséquence logique de cette idée consiste, ainsi que je l'ai déjà dit, à distraire des recettes sur fonds généraux celles qui ont un caractère vraiment extraordinaire, c'est-à-dire celles qui proviennent de l'aliénation du domaine communal, et de les classer dans les fonds spéciaux de manière à en affecter le montant à des dépenses d'amélioration ou d'extension de ce même domaine.

Dans ces conditions, on a distingué les fonds spéciaux en trois catégories, suivant l'origine des sources qui les alimentent. Ce sont tout d'abord les *fonds d'emprunt*, comprenant exclusivement les capitaux reçus par voie d'emprunt, et dont l'affectation est déterminée impérativement par les lois d'autorisations.

En second lieu, ce sont les *fonds spécialisés*, comprenant les fonds autres que les capitaux reçus par voie d'emprunt et dont le Conseil municipal ne peut changer librement l'affectation : dans cette catégorie sont rangés notamment le produit des dons et legs faits à la Ville de Paris en vue d'un objet déterminé.

Enfin, ce sont les *fonds affectés*, comprenant les fonds destinés par la simple volonté du Conseil municipal à un objet déterminé. Ce sont ces fonds qui, dans la pensée du préfet de la Seine (*Mémoire déjà cité*, p. 44) devraient constituer le véritable budget extraordinaire courant. On doit y ranger notamment le produit des aliénations du domaine général, de manière à ne les employer qu'à des opérations intéressant l'actif de la commune et à leur donner, en quelque sorte, une destination conforme à leur nature et répondant à leur origine.

Les fonds spéciaux, tout en étant nettement distingués des fonds généraux et étant totalisés à part, sont cependant répartis dans les mêmes chapitres du budget, suivant le service qu'ils intéressent. Il n'en était pas ainsi dans l'ancienne forme du budget : les fonds spéciaux étaient classés dans une partie distincte et étaient répartis par chapitres, dans cette partie, non point d'après leur objet, mais d'après leur origine. Cela compliquait singulièrement les recherches quand l'on voulait déterminer par exemple quels étaient les crédits affectés aux opérations de même nature. La nouvelle classification permet de retrouver dans chaque chapitre tous les crédits, quelle que soit leur origine, qui intéressent un service déterminé, et il n'est point utile d'insister longuement pour faire ressortir le progrès ainsi réalisé au point de vue de la clarté budgétaire.

Aucune confusion ne sera d'ailleurs possible, puisque ces fonds spéciaux font l'objet d'une section à part dans chaque chapitre, cette section n'étant à aucun moment totalisée avec la section des fonds généraux. De même, dans

la récapitulation générale du budget, les fonds généraux et les fonds spéciaux sont présentés distinctement par chapitre, et la totalisation n'est faite que sur l'ensemble des fonds généraux et l'ensemble des fonds spéciaux, pour obtenir la balance définitive du budget.

5. Création des colonnes de rappel.

Je vous ai exposé jusqu'à présent, Messieurs, les règles qui avaient présidé à la répartition des divers articles budgétaires entre les chapitres, dont chacun est affecté à un service distinct, ces règles ayant toutes pour objet « de mettre en lumière, pour chaque service considéré isolément, le total des recettes et des dépenses à concurrence desquelles il participe à l'ensemble du budget ».

Ces règles ne suffisent pas cependant à réaliser le but poursuivi : en fait, les services de la Ville de Paris ne constituent pas des unités isolées ; ils ont des organes communs, ils réagissent sans cesse les uns sur les autres, et il est nécessaire qu'il existe entre eux une coopération continue pour réaliser leur fin.

Cette situation se traduit budgétairement en premier lieu par l'existence d'articles de recette ou de dépense communs à divers services. Dans la Dette municipale, par exemple, à côté d'emprunts contractés en vue d'un service unique, tel que la construction du chemin de fer métropolitain, il existe des emprunts généraux intéressant un nombre de services plus ou moins considérable. On ne peut songer, au point de vue budgétaire, à disloquer le crédit affecté à l'annuité d'un même emprunt en un nombre de crédits distincts correspondant à celui des services qui ont bénéficié de cet emprunt. Cette dislocation compliquerait en effet à l'extrême les opérations de comptabilité ayant pour objet le paiement de cette annuité. Et, cependant, si l'on veut connaître, pour un service donné, le total des dépenses dont il est l'occasion, il y a lieu évidemment de tenir compte de la part qui lui incombe dans les annuités des emprunts généraux dont il a bénéficié.

De même des raisons de bonne organisation administrative exigent que le personnel technique de la Ville de Paris, ingénieurs, conducteurs et adjoints techniques ne forment qu'un seul cadre, quel que soit le service spécial auquel ils sont attachés. Il en résulte que les dépenses relatives à leurs traitements sont groupées en un seul article budgétaire, au chapitre II (Dépenses d'administration générale). Il est nécessaire encore, dans ce cas, de tenir compte à chaque service de la part qui lui incombe dans cette dépense qui ne figure pas dans son chapitre propre.

D'autre part, les relations que les services entretiennent entre eux se traduisent par des dépenses qui, budgétairement, sont à la charge du service fournisseur, alors que le montant devrait en incomber au service bénéficiaire. Le Service des eaux, par exemple, fournit de l'eau non seulement aux particuliers, mais encore à la plupart des services de la Ville. Cette fourniture donne lieu dans certains cas à des recettes et à des dépenses d'ordre, c'est-à-dire que le service fournisseur inscrit à son chapitre un véritable article de recette correspondant à la valeur de sa fourniture, tandis que le service bénéficiaire inscrit en dépense à son chapitre la contre-partie de cette recette. Mais ce procédé présente un double inconvénient. D'une part, il grossit fictivement le chiffre

des recettes et des dépenses du budget; en second lieu, il oblige à des opérations de comptabilité multiples pour la constatation de ces recettes et de ces dépenses purement apparentes.

Dans ces divers cas, le nouveau budget a recouru à un procédé, qui en constitue peut-être la plus grande originalité. Il institue, en effet, à côté des colonnes destinées à recevoir le chiffre des recettes et des crédits budgétaires, deux colonnes nouvelles, dites colonnes de rappel; on inscrit, à titre de renseignement, dans la première, en regard d'un crédit commun à plusieurs services, ou d'un crédit destiné au paiement de dépenses dont bénéficie en partie un service étranger, le montant de la somme dont il convient de tenir compte à la charge des services titulaires d'un autre chapitre que celui où le crédit est inscrit; la seconde colonne reçoit réciproquement, dans le chapitre affecté au service bénéficiaire, l'inscription des sommes à concurrence desquelles il est intéressé dans les chapitres autres que celui qui lui est affecté.

Ainsi, au chapitre III, affecté à la Dette municipale, les annuités nécessaires au service des emprunts généraux, donnent lieu à autant d'articles qu'il y a d'emprunts. L'article 1, par exemple, est relatif à l'annuité de l'emprunt de 1865 : le montant du crédit de 14.320.750 francs. Dans la première colonne de rappel (n° 10) est inscrit, en regard de cet article, la somme de 13.350.220^f 71; ce qui veut dire que l'annuité doit, à concurrence de cette somme, être imputée au compte de services étrangers à la dette, comme ayant bénéficié, dans la proportion de cette somme à la première, du montant des fonds fournis à la Ville de Paris par l'emprunt de 1865. Le détail de ces divers services est donné, sous le même article, de la manière suivante :

Chapitre	I. — Impôts.	art. D	813.042 ^f 79
—	II. — Administration générale	art. B	2.139.990 65
—	III. — — — — —	art. C	762.898 96
—	IV. — Assistance	art. A	544.449 31
—	V. — Enseignement gratuit	art. A	543.297 83
—	XXI. — Domaine immobilier.	art. A	61.738 34
—	XXII. — Voie publique.	art. C	4.857.380 90
—	XXIV. — Promenades.	art. A	1.015.464 23
—	XXV. — Halles et marchés.	art. A	162.595 95
—	XXXI. — Établissements scolaires payants . .	art. A	106.079 62
—	XXXV. — Service des eaux	art. A	1.659.569 07
—	XXXVII. — Service des égouts.	art. A	683.713 06
			13.350.220 ^f 71

On trouverait de même, aux articles afférents aux annuités des autres emprunts, des indications de même nature.

Si nous nous reportons maintenant à chacun des chapitres et articles qui viennent d'être énumérés, nous trouvons dans la seconde colonne de rappel (n° 11) des sommes correspondant à celles qui avaient fait l'objet de l'inscription à la première colonne au chapitre III.

C'est ainsi, pour ne prendre qu'un seul exemple, qu'au chapitre I (Impôts) figure, page 21, sous l'article D « Part afférente au service de l'Octroi dans les

IMPUTATIONS			NATURE DES DÉPENSES	IMPUTATION de 1913		PROPOSITIONS	VOTES du CONSEIL MUNICIPAL	FIXATIONS ADMISES	DÉPENSES à rappeler à d'autres chapitres du Budget	DÉPENSES déjà inscrites à d'autres chapitres du Budget
services		Chap.		Art.						
Chap.	Art.									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
CHAPITRE III										
SERVICE										
DE LA DETTE MUNICIPALE										
1 ^{re} SECTION. — Annuités de la dette.										
1	Finances		Emprunt autorisé par la loi du 12 juillet 1865 (amortissement, intérêts et lots) . . Échéances des 1 ^{er} février et 1 ^{er} août 1913.	1	1	14.890.750 »	14.890.750 »	14.890.750 »	(1) 18.280.220,71	»
(1) Répartition de la somme de 18.280.220 ^f 71 à rappeler à d'autres chapitres.										
Chap. 1, art. D... 813.042,79 Chap. 22, art. C... 4.857.880,90 — 2, — E... 2.139.990,65 — 24, — A... 1.015.464,28 — 2, — C... 762.898,96 — 25, — A... 162.595,96 — 4, — A... 544.449,81 — 31, — A... 106.079,62 — 5, — A... 548.297,83 — 35, — A... 1.659.669,07 — 21, — A... 61.788,34 — 37, — A... 688.718,06										
2	Finances		Emprunt autorisé par la loi du 6 septembre 1871 (amortissement, intérêts et lots) . . Échéances des 1 ^{er} janvier, 5 février, 5 mai, 1 ^{er} juillet, 5 août et 5 novembre 1914.	1	2	18.844.880 »	18.844.880 »	18.844.880 »	(2) 1.136.781 »	»
(2) Répartition de la somme de 1.136.781 francs à rappeler à d'autres chapitres.										
Chap. 1, art. D... 59.027,86 Chap. 25, art. A... 10.746,96 — 2, — B... 406.222,63 — 26, — A... 50.459,22 — 2, — C... 62.752,71 — 27, — A... 96.545,63 — 5, — A... 161.627,28 — 29, — A... 868,48 — 21, — A... 235.202,68 — 31, — A... 54.989,89										
3	Finances		Emprunt autorisé par la loi du 24 décembre 1874 (amortissement, intérêts et lots). Échéances des 25 février, 15 avril, 25 mai, 25 août, 15 octobre et 25 novembre 1913.	1	3	11.399.480 »	11.399.480 »	11.399.480 »	(3) 6.442.200,81	»
(3) Répartition de la somme de 6.442.200 ^f 81 à rappeler à d'autres chapitres.										
Chap. 2, art. B... 647.260,22 Chap. 26, art. A... 51.797,72 — 2, — C... 31.908,33 — 27, — A... 17.816,48 — 4, — A... 808.145,18 — 29, — A... 369.272,26 — 5, — A... 1.012.171,08 — 31, — A... 38.788,09 — 21, — A... 9.368,28 — 35, — A... 1.235.669,99 — 22, — C... 2.036.820,48 — 37, — A... 125.045,48 — 25, — A... 68.201,84										
A reporter.						44.565.110 »	44.565.110 »	44.565.110 »	20.222.202,62	»

IMPUTATIONS		SERVICES	NATURE DES DÉPENSES	IMPUTATION de 1913		PROPOSITIONS	VOTES du CONSEIL MUNICIPAL	FIXATIONS ADMISES	DÉPENSES à rappeler à d'autres chapitres du Budget	DÉPENSES déjà inscrites à d'autres chapitres du Budget
Chap.	Art.	administratifs		Chap.	Art.					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1			2 ^e SECTION. — Impôts indirects.							
	15	Finances	Frais d'assiette et de perception des taxes de remplacement ayant le caractère de taxes indirectes, savoir : Taxe municipale de 1 % additionnelle aux droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux de meubles et objets mobiliers; Taxe municipale de 1 ^{er} 25 % additionnelle aux droits d'enregistrement sur la cession des offices ministériels et sur la vente des fonds de commerce et de 0 ^{fr} 32 % sur la vente des marchandises neuves attachées auxdits fonds.	2	Unique	29.745 »	29.745 »	29.745 »	» »	» »
	16	Octroi	Frais de perception des produits de l'Octroi	3	Unique	15.072.671,98	15.021.871,58	15.024.871,58	» »	» »
1 ^{er} Personnel				14.178.715,65						
2 ^e Matériel				848.155,93						
TOTAL				15.024.871,58						
	D		Part afférente au service de l'octroi dans les annuités de divers emprunts.	1	1 2 15	» »	» »	» »	» »	(1) 873.871,26
(1) Répartition de la somme de 873.871 ^{fr} 26 déjà inscrite à d'autres chapitres.										
Chap. 8, art. 1				818.042,79						
— — 2				59.027,86						
— — 6				1.800,61						
A reporter. . .						15.102.416,98	15.054.616,58	15.054.616,58	» »	873.871,26

IMPUTATIONS			NATURE DES DÉPENSES	IMPUTATION de 1913		PROPOSITIONS	VOTES du CONSEIL MUNICIPAL	FIXATIONS ADMISES	DÉPENSES à rappeler à d'autres chapitres du Budget	DÉPENSES déjà inscrites à d'autres chapitres du Budget
Chap.	Art.	tratifs		Chap.	Art.					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
35			Report. . .				" "	" "	" "	1.248.467,70
	F		Part afférente au Service des eaux dans les dépenses de location et entretien des bureaux des ingénieurs.	19	7		" "	" "	" "	(1) 815 "
			(1) Somme déjà inscrite au chap. 2, art. 157.							
	G		Part afférente au Service des eaux dans les dépenses du canal de l'Oureq	17	11		" "	" "	" "	(2) 110.000 "
			(2) Somme déjà inscrite au chap. 36, art. 15.							
16	Travaux de Paris		Distribution des eaux. — Entretien du matériel de distribution et des réservoirs. — Contrôle technique de la régie intéressée.	17	1	1.426.300	1.421.548	1.421.548	(3) 607.972	" "
			Salaires et suppléments des ouvriers.							
			Salaires des ouvriers permanents							
			Salaires des ouvriers temporaires							
			Allocations personnelles et transitoires.							
			Heures supplémentaires							
			Indemnités spéciales							
			P. E. Indemnités pour permanence de nuit							
			P. E. Indemnités aux piétons du service du matériel.							
			P. E. Salaires et heures supplémentaires des agents temporaires chargés du contrôle de la régie des eaux							
			Entretien du matériel de la canalisation							
			Entretien des bâtiments. Frais généraux. Indemnités pour dommages. Dépenses diverses							
			Frais de manutention de fontes dans les dépôts du Service des eaux, au compte de divers.							
			Frais de déplacement et heures supplémentaires des agents du poinçonnage des compteurs d'eau chez les fabricants.							
			F. D. Frais de déplacement							
			P. E. Heures supplémentaires							
			TOTAL.							
			(3) Répartition de la somme de 607.972 francs, à rappeler à d'autres chapitres.							
			Chap. 22, art. M. . . . 420.500 » Chap. 37, art. F. . . . 87.472 »							
			(4) (Voir recette, chap. 35, art. 3.)							
			(5) (Voir recette, chap. 35, art. 4-6°.)							
17	Travaux de Paris		Exploitation des usines élévatoires dans Paris et annexes.	17	3	5.563.100	5.550.000	5.550.000	(6) 2.412.867	" "
			Salaires des ouvriers permanents							
			Salaires des ouvriers temporaires							
			Allocations personnelles transitoires.							
			Heures supplémentaires.							
			Indemnités spéciales							
			P. E. Gages des concierges							
			Matières.							
			Entretien du matériel et des bâtiments							
			Frais généraux. — Indemnités pour dommages, frais médicaux et menues dépenses							
			TOTAL.							
			(6) Répartition de la somme de 2.412.867 francs, à rappeler à d'autres chapitres.							
			Chap. 22, art. M. . . . 1.997.376 » Chap. 37, art. F. . . . 415.492 »							
			A reporter. . .			6.989.400	6.971.548	6.971.548	2.920.839	1.854.282,70

IMPUTATIONS			SERVICES	NATURE DES DÉPENSES	IMPUTATION de 1913		PROPOSITIONS	VOTES du CONSEIL MUNICIPAL	FIXATIONS ADMISES	DÉPENSES à rappeler d'autres chapitres du Budget	DÉPENSES déjà inscrites d'autres chapitres du Budget
Chap.	Art.	Fractions			Chap.	Art.					
1	2	3		4	5	6	7	8	9	10	11
37				Report			8.480.500 »	8.470.500 »	8.470.500 »	» »	1.854.992,45
	5	Travaux		Dragages en Seine Dragages aux embouchures des égouts municipaux dans la traversée de Paris, au droit du collecteur de Saint-Denis et du déversoir de l'usine de Clichy, en aval de Paris. (1) (Voir recettes, chap. 37, art. 8.)	17	21	122.250 »	122.250 »	122.250 »	» »	» »
	6	do		Exploitation en régie du domaine de Picquenard	17	22	160.000 »	150.000 »	150.000 »	» »	» »
	1° P. O.			{ Salaires des ouvriers temporaires . . . 46.800 » Heures supplémentaires 1.800 » }			48.600 »				
	2°			Nourriture des animaux employés à l'exploitation			30.000 »				
	3°			Achat d'animaux (1)			50.000 »				
	4°			Dépenses diverses d'entretien, frais généraux, frais d'expédition du lait			20.900 »				
	5° P. E.			Indemnité de caisse au régisseur comptable			300 »				
				TOTAL			150.000 »				
				(1) (Voir recettes, chap. 37, art. 6.)							
	F			Part afférente au Service des égouts dans les dépenses du Service des eaux	17	13	» »	» »	» »	» »	(2) 502.964 »
				(2) Repartition de la somme de 502.964 francs déjà inscrite à d'autres chapitres. Chap. 35, art. 16 . . . 87.472 » Chap. 35, art. 17 . . . 415.492 »							
	G			Part afférente au Service des égouts dans les dépenses de travaux divers exécutés d'office à la charge de divers (3) Somme déjà inscrite au chap. 10, art. 13.	12	12	» »	» »	» »	» »	(3) 180.000 »
				TOTAUX du § 2			8.762.750 »	8.742.750 »	8.742.750 »	» »	2.837.956,45
				§ 3. — Dépenses d'amélioration.							
	17	Travaux		Construction de branchements d'égouts municipaux	17	17	5.000 »	5.000 »	5.000 »	» »	» »
	18	do		Travaux d'égouts ou de conduites d'eau exécutés avec le concours de particuliers	17	18	30.000 »	30.000 »	30.000 »	» »	» »
				TOTAL du § 3			35.000 »	35.000 »	35.000 »	» »	» »
				REPORT du § 2			8.762.750 »	8.742.750 »	8.742.750 »	» »	2.837.956,45
				REPORT du § 1			» »	» »	» »	» »	4.584.625,47
				TOTAUX DES DÉPENSES sur fonds généraux			8.797.750 »	8.777.750 »	8.777.750 »	» »	6.922.481,92
				TOTAL NET DES DÉPENSES sur fonds généraux du service							15.700.231,92
				(Chiffre obtenu par l'addition des colonnes 9 et 11 et déduction faite de la colonne 10.)							
	H			2e SECTION. — Dépenses sur fonds spéciaux.							
				Emploi de la part afférente au Service des égouts dans le produit de l'emprunt des grands travaux			» »	» »	» »	» »	(4) F. R. 1.917.563,34
				(4) Somme déjà inscrite au chap. 10, art. 1201.							
				TOTAUX DES DÉPENSES sur fonds spéciaux			» »	» »	» »	» »	1.917.563,34
				TOTAL NET DES DÉPENSES sur fonds spéciaux du service							1.917.563,34
				(Chiffre obtenu par l'addition des colonnes 9 et 11 et déduction faite de la colonne 10.)							

IMPUTATIONS			NATURE DES DÉPENSES	IMPUTATION de 1913		PROPOSITIONS	VOTES du CONSEIL MUNICIPAL	FIXATIONS ADMISES	DÉPENSES à rappeler à d'autres chapitres du Budget	DÉPENSES déjà inscrites à d'autres chapitres du Budget
Chap.	Art.	SERVICES administratifs		Chap.	Art.					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
22			Report.			36.157.230,65	33.962.266,05	33.962.266,05	24.000	5.678.326,88
67	Travaux		Achat et entretien du matériel	15	19	700.100	569.500	569.500	"	"
A. — ENTRETIEN DE CHAUSSEES										
10			Matériel des chaussées.	13	100	"	"	"	"	"
B. — ENTRETIEN DES TROTTOIRS										
20			Matériel des trottoirs	1	100	"	"	"	"	"
C. — NETTOIEMENT										
30			Entretien des appareils à traction mécanique.	136	400	"	"	"	"	"
			Fourniture de matières diverses.	62.120	"	"	"	"	"	"
			P. O. Salaires d'ouvriers permanents.	70.070,80	"	"	"	"	"	"
			Heures supplémentaires.	4.203,50	"	"	"	"	"	"
40			Entretien des appareils à traction animale.	60	000	"	"	"	"	"
50			Entretien et renouvellement du petit matériel.	124	500	"	"	"	"	"
60			Atelier de broserie.	63	100	"	"	"	"	"
70			Produits chimiques et désinfectants.	8	000	"	"	"	"	"
80			Matières, outillage et dépenses diverses du service des ateliers.	161	300	"	"	"	"	"
90			Achat, entretien et blanchissage des vêtements de service.	2	000	"	"	"	"	"
TOTAL.				569	500	"	"	"	"	"
68	Travaux		Nettoient et entretien des latrines et des édifices mobiles.	16	29	36.800	36.800	36.800	"	"
A. — SALAIRES										
10			Salaires des ouvriers permanents.	2.744,80	"	"	"	"	"	"
			Salaires des ouvriers temporaires.	1.369	"	"	"	"	"	"
			Allocations personnelles et transitoires.	"	"	"	"	"	"	"
			Heures supplémentaires.	686,20	"	"	"	"	"	"
TOTAL.				4	800	"	"	"	"	"
B. — MATÉRIEL ET TRAVAUX										
20			Fourniture de désinfectants.	100	"	"	"	"	"	"
			Fourniture d'épicerie et dépenses diverses.	300	"	"	"	"	"	"
			Réparation de tinettes et d'édifices mobiles.	3.300	"	"	"	"	"	"
			Vidange et nettoyage des latrines.	25.100	"	"	"	"	"	"
			Travaux d'entretien des latrines.	3.200	"	"	"	"	"	"
TOTAL.				36	800	"	"	"	"	"
69	Travaux		Entretien des urinoirs installés sur la voie publique.	16	28	20.000	20.000	20.000	"	"
10			Urinoirs isolés sur la voie publique.	14	700	"	"	"	"	"
20			Urinoirs adossés.	5	300	"	"	"	"	"
TOTAL.				20	000	"	"	"	"	"
M			Part du Service de la voie publique dans les dépenses du Service des eaux.	17	8	"	"	"	"	(1) 2.417.875
(1) Répartition de la somme de 2.417.875 fr. déjà inscrite à d'autres chapitres.										
Chap. 35, art. 16. . . 420.500 » Chap. 85, art. 17. . . 1.997.375 »										
F. — ÉCLAIRAGE DE LA VOIE PUBLIQUE										
75	Travaux		Éclairage de la voie publique. — Dépenses générales.	16	48	125.950	125.950	125.950	"	"
A. — SALAIRES										
10			Salaires des ouvriers permanents.	5.295	"	"	"	"	"	"
			Salaires des ouvriers temporaires.	"	"	"	"	"	"	"
P. O.			Allocations personnelles et transitoires.	"	"	"	"	"	"	"
			Heures supplémentaires.	225	"	"	"	"	"	"
10	P. E.		Indemnités spéciales (concierge).	480	"	"	"	"	"	"
A reporter.				6	000	"	"	"	"	"
A reporter.						87.040.080,65	84.714.516,05	84.714.516,05	24.000	8.096.301,88

annuités des divers emprunts » et dans la deuxième colonne de rappel (n° 11), une somme de 873.871^f 26 se décomposant de la manière suivante :

Chapitre III, art. 1 (Emprunt de 1865)	813.042 ^f 79
— — 2 (Emprunt de 1871)	59.027 86
— — 8 (Emprunt de 1910)	1.800 61
TOTAL.	<u>873.871^f 26</u>

Le même procédé est usité pour toutes les dépenses communes à plusieurs services et qui sont centralisées dans des articles budgétaires propres : il en est ainsi, par exemple, pour les dépenses de personnel et de matériel.

En ce qui concerne les prestations d'un service à un autre service, on peut prendre comme exemple la fourniture de l'eau par le service des eaux aux services de la voie publique et des égouts. Au chapitre XXXV, affecté au service des eaux, il existe deux crédits faisant l'objet des articles 16 et 17, l'un pour la distribution des eaux, l'entretien du matériel de distribution et des réservoirs, l'autre pour l'exploitation des usines élévatoires. L'article 16 comporte un crédit de 1.421.548 francs en regard de ce chiffre, et dans la première colonne de rappel, on trouve une somme de 507.972 francs, ce qui veut dire que sur la dépense totale de 1.421.548 francs, 507.972 francs représentent la part qui incombe à d'autres services, à raison des fournitures d'eau qui leur sont faites. Ces autres services sont indiqués sous l'article 16 de la manière suivante :

Chapitre XXII (Voie publique). art. M.	420.500 ^f
— XXXVII (Égouts). art. F.	87.472
TOTAL.	<u>507.972^f</u>

Si l'on se reporte, par contre, aux chapitres XXII et XXXVII, on trouve sous les articles indiqués, mais dans la seconde colonne de rappel (n° 11), des inscriptions correspondantes.

En définitive, la première colonne de rappel indique le montant des opérations en recettes et en dépenses qu'un service fait pour le compte d'un autre service, et qui doivent être par conséquent déduites de ses opérations propres, pour en avoir la véritable physionomie; la deuxième colonne de rappel indique, d'autre part, le montant des opérations en recettes ou en dépenses qui, bien que n'étant pas faites directement par un service, lui incombent en réalité.

Il en résulte que pour connaître la part pour laquelle chaque service participe réellement à l'ensemble du budget, il suffit, d'une part, de déduire du montant de ses opérations budgétaires celles qu'il effectue pour le compte des autres services, d'autre part, d'y ajouter le montant des opérations que les autres services font pour son compte. On obtient ainsi le total net des recettes et des dépenses du service considéré.

C'est ainsi que la situation du Service des eaux, par exemple, s'établit de la manière suivante, pour les fonds généraux :

Recettes inscrites au chapitre XXXV.	30.930.150 ^f »
A déduire : Recettes à rappeler à d'autres chapitres.	néant
Reste.	<u>30.930.150^f »</u>
A ajouter : Recettes déjà inscrites à d'autres chapitres.	70.010 »
TOTAL net des recettes.	<u>31.000.160^f »</u>

Dépenses inscrites au chapitre XXXV	10.690.724 ^f 06
A déduire : Dépenses à rappeler à d'autres chapitres. . .	2.920.839 »
Reste.	7.769.885 ^f 06
A ajouter : Dépenses déjà inscrites à d'autres chapitres. .	9.670.758 84
TOTAL net des dépenses . . .	<u>17.440.643^f 90</u>

Ces opérations ont ainsi pour résultat de mettre en lumière que le service des eaux coûte beaucoup plus à la Ville qu'il ne paraît à la simple inspection des chiffres budgétaires, et que les charges qu'il représente sont supérieures de 63 % au chiffre des crédits dont il a l'administration.

Il n'est pas besoin, en présence de ces chiffres, d'insister sur l'importance que présentent les colonnes de rappel pour compléter les renseignements nécessairement insuffisants qui résultent des chiffres budgétaires.

On aura une idée de la complexité du travail de discrimination qui a permis d'établir les colonnes de rappel, en se reportant à ce même chapitre XXXV (Service des eaux); les dépenses qui y figurent dans la première colonne de rappel (n° 10) comme devant être rappelées à la charge d'autres services et dont le total est de 2.920.839 francs portent sur deux articles, savoir :

ART. 16. — Distribution des eaux. Entretien du matériel de distribution et des réservoirs.	507.972 ^f »
ART. 17. — Exploitation des usines élévatoires dans Paris et annexes. .	2.412.867 »
TOTAL.	<u>2.920.839^f »</u>

D'autre part, les dépenses qui figurent dans la deuxième colonne de rappel (n° 11) comme incombant au service des eaux, mais déjà inscrites à d'autres chapitres du budget et dont le total est de 9.670.758^f 84, se répartissent entre douze articles spéciaux, savoir :

A. Part afférente au service des eaux dans les annuités des emprunts généraux.	7.605.357 ^f 86
B. Part afférente au service des eaux dans l'annuité du rachat du canal de l'Ourcq.	328.000 »
C. Part afférente au service des eaux dans les dépenses du personnel technique.	834.124 »
D. Part afférente au service des eaux dans les pensions et secours. . . .	324.957 85
E. Part afférente au service des eaux dans les dépenses de matériel. . . .	84.385 85
F. Part afférente au service des eaux dans les dépenses de location et entretien des bureaux des ingénieurs.	815 »
G. Part afférente au service des eaux dans les dépenses d'exploitation du canal de l'Ourcq	110.000 »
H. Part afférente au service des eaux dans les dépenses d'entretien de plantations et de jardins non compris dans les promenades publiques. . . .	105 »
I. Contribution foncière et autres afférentes au service des eaux.	129.300 »
J. Part afférente au service des eaux dans les abonnements aux eaux . .	40.000 »
K. Part afférente au service des eaux dans les dépenses du laboratoire d'hygiène pour la surveillance des eaux d'alimentation.	143.713 28
L. Part afférente au service des eaux dans les travaux exécutés d'office à la charge de divers.	70.000 »
TOTAL.	<u>9.670.758^f 84</u>

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE DES RECETTES

NATURE DES RECETTES	PROPOSITIONS	VOTES du CONSEIL MUNICIPAL	FIXATIONS ADMISES	RECETTES à rappeler à d'autres chapitres du Budget	RECETTES déjà inscrites à d'autres chapitres du Budget	TOTAL NET
1	2	3	4	5	6	7
FONDS GÉNÉRAUX						
TOTAUX de la 1 ^{re} partie	271.419.547,63	270.840.681,33	270.840.681,33	8.695.930 »	88.875 »	289.788.586,38
TOTAUX de la 2 ^e partie.	54.019.065,98	57.536.465,98	57.536.465,98	33.498,27	3.444.544,47	60.887.517,18
TOTAUX de la 3 ^e partie.	101.252.444,12	108.878.944,12	108.878.944,12	» »	255.993,80	104.129.937,92
RESSOURCES à créer	11.500.000 »	» »	» »	» »	» »	» »
TOTAL GÉNÉRAL des fonds généraux.	438.191.057,73	431.751.041,43	431.751.041,43	8.789.418,27	8.789.418,27	431.751.041,43

FONDS SPÉCIAUX

TOTAUX de la 1 ^{re} partie	32.581.209,20	32.031.209,20	32.031.209,20	28.670.748,44	4.744.780,40	8.105.191,16
TOTAUX de la 2 ^e partie.	2.731.121,40	2.831.121,40	2.831.121,40	» »	17.545.927,57	20.377.048,97
TOTAUX de la 3 ^e partie.	16.000.000 »	16.000.000 »	16.000.000 »	» »	6.380.090,47	22.380.090,47
TOTAL GÉNÉRAL des fonds spéciaux.	51.312.330,60	50.862.330,60	50.862.330,60	28.670.748,44	28.670.748,44	50.862.330,60

DÉTAIL des fonds spéciaux par catégorie.	F. A. 2.881.023,60	F. A. 2.431.023,60	F. A. 2.431.023,60	» »	» »	F. A. 2.431.023,60
	F. E. 45.000.000 »	F. E. 45.000.000 »	F. E. 45.000.000 »	F. E. 28.670.748,44	F. E. 28.670.748,44	F. E. 45.000.000 »
	F. S. 3.431.307 »	F. S. 3.431.307 »	F. S. 3.431.307 »	» »	» »	F. S. 3.431.307 »
TOTAUX.	51.312.330,60	50.862.330,60	50.862.330,60	28.670.748,44	28.670.748,44	50.862.330,60

	PROPOSITIONS DU PRÉFET	VOTES DU CONSEIL	FIXATIONS ADMISES
RECETTES sur fonds généraux. . . .	438.191.057,73	431.751.041,43	431.751.041,43
RECETTES sur fonds spéciaux. . . .	51.312.330,60	50.862.330,60	50.862.330,60
TOTAL GÉNÉRAL. . . .	489.503.888,30	482.613.372,03	482.613.372,03

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE DES DÉPENSES

NATURE DES DÉPENSES 1	PROPOSITIONS 2	VOTES du CONSEIL MUNICIPAL 3	FIXATIONS *ADMISES 4	DÉPENSES à rappeler à d'autres chapitres du Budget 5	DÉPENSES déjà inscrites à d'autres chapitres du Budget 6	TOTAL NET 7
FONDS GÉNÉRAUX						
TOTAUX de la 1 ^{re} partie	313.207.174,54	309.757.763,66	309.757.763,66	89.728.174,82	19.056.767,11	399.056.355,45
TOTAUX de la 2 ^e partie.	67.978.534,33	65.083.062,31	65.083.062,31	1.038.006,63	57.045.355,44	121.090.409,12
TOTAUX de la 3 ^e partie.	57.005.348,86	56.910.216,46	56.910.216,46	3.858.839 »	18.022.839,40	71.574.276,86
TOTAL GÉNÉRAL des fonds généraux. .	438.191.057,73	431.751.041,43	431.751.041,43	94.125.019,95	94.125.019,95	431.751.041,43

FONDS SPÉCIAUX

TOTAUX de la 1 ^{re} partie	30.701.307 »	30.701.307 »	30.701.307 »	28.670.748,44	4.744.730,40	6.775.288,96
TOTAUX de la 2 ^e partie.	4.611.023,60	4.161.023,60	4.161.023,60	» »	17.845.927,57	21.706.951,17
TOTAUX de la 3 ^e partie.	16.000.000 »	16.000.000 »	16.000.000 »	» »	6.380.090,47	22.380.090,47
TOTAL GÉNÉRAL des fonds spéciaux. .	51.312.330,60	50.862.330,60	50.862.330,60	28.670.748,44	28.670.748,44	50.862.330,60

DÉTAIL des fonds spéciaux par catégorie.	F. A. 2.881.023,60	F. A. 2.431.023,60	F. A. 2.431.023,60	» »	» »	F. A. 2.431.023,60
	F. E. 45.000.000 »	F. E. 45.000.000 »	F. E. 45.000.000 »	P. E. 28.670.748,44	F. E. 28.670.748,44	F. E. 45.000.000 »
	F. S. 3.431.307 »	F. S. 3.431.307 »	F. S. 3.431.307 »	» »	» »	F. S. 3.431.307 »
TOTAUX.	51.312.330,60	50.862.330,60	50.862.330,60	28.670.748,44	28.670.748,44	50.862.330,60

	PROPOSITIONS DU PRÉFET	VOTES DU CONSEIL	FIXATIONS ADMISES
DÉPENSES sur fonds généraux . . .	438.191.057,73	431.751.041,43	431.751.041,43
DÉPENSES sur fonds spéciaux . . .	51.312.330,60	50.862.330,60	50.862.330,60
TOTAL GÉNÉRAL . . .	489.503.888,33	482.613.372,03	482.613.372,03

Si l'on se reporte au détail donné dans chacun de ces articles des crédits auxquels se rattachent les sommes indiquées, on constate que les rappels portent sur quarante articles budgétaires.

L'énumération que je viens de faire vous permettra d'apprécier le souci qu'a eu l'Administration municipale de donner, grâce à l'usage de ces colonnes de rappel, des renseignements aussi complets que possible. Les références de détail données en regard de chacune des inscriptions de ces colonnes en permettent le contrôle minutieux.

Il résulte de ces indications, que, à toute inscription dans une colonne de rappel, à un chapitre donné, correspond une inscription équivalente dans l'autre colonne, mais à un autre chapitre. Dès lors, le total des inscriptions à la première colonne de rappel doit être égal au total des inscriptions à la deuxième colonne. C'est ce dont on peut s'assurer en se reportant à la récapitulation générale des recettes et des dépenses (p. 10 et 11 du budget), où l'on voit que l'ensemble des recettes à rappeler (première colonne de rappel n° 5) est de 3.789.413^f 27 pour les fonds généraux, total égal à celui des recettes déjà inscrites (deuxième colonne de rappel n° 6). Dès lors, le total net (n° 7) est égal au total des recettes budgétaires (n° 4).

De même, les dépenses à rappeler (première colonne de rappel n° 5) donnent un chiffre de 94.125.019^f 95, égal à celui des dépenses déjà inscrites (deuxième colonne de rappel n° 6).

En définitive, les chiffres inscrits dans les colonnes de rappel constituent de simples renseignements, ne modifiant pas au point de vue comptable les chiffres des articles budgétaires, mais destinés à en rectifier la signification économique. Ainsi précisé, leur rôle n'en est pas moins de première importance, puisqu'il permet, tout en tenant compte des nécessités administratives, de faire apparaître la situation réelle de chaque service au point de vue budgétaire.

CONCLUSION

J'arrive, Messieurs, au terme d'un exposé qui a mis votre patience à une pénible épreuve. J'ose espérer seulement que le caractère très original de l'innovation réalisée par le préfet de la Seine présente par lui-même un intérêt suffisant pour avoir pu mériter votre attention.

Au surplus, le budget n'est qu'un état de prévision, et, pour le statisticien, le compte qui constate des faits est d'une tout autre importance. Mais, ainsi que le dit le *Mémoire préfectoral sur le projet de budget de 1914* (p. 36) : « L'étude du compte ne peut être séparée de celle du budget... Pour avoir un compte méthodique, où puissent normalement trouver place tous les renseignements intéressant chaque service, la première mesure à prendre est donc d'établir un budget qui satisfasse ces conditions de méthode et de logique : le cadre budgétaire seul détermine en effet le cadre du compte. »

Le compte que promet M. Delanney et qui doit contenir non plus seulement les résultats de la gestion annuelle de chaque service, mais encore tous les éléments de sa situation financière d'ensemble, mettra en lumière toute la portée de la réforme entreprise; les renseignements qu'il fournira se présenteront à vos savantes recherches dans un ordre et avec une netteté qui les

faciliteront singulièrement, et si l'œuvre a été entreprise avant tout par l'administrateur et l'économiste, elle n'en sera pas moins digne du statisticien qu'il ne faut pas oublier dans la personnalité de notre confrère.

Ch. GALLOT.