ÉTUDE DE DROIT PUBLIC ET DE FINANCES PUBLIQUES

1919 : gouverner la charge socialisée

De la réparation des dommages de guerre à l'institution d'un gouvernement administratif de la dépense publique

Florent Haas

Doctorant en droit public, Université Paris Cité

Octobre 2026

Édition révisée le 7 novembre 2026

Résumé. L'année 1919 réunit plusieurs mutations du droit public français : affirmation d'un droit légal à la réparation des dommages de guerre, développement de la responsabilité administrative sans faute, organisation financière de la reconstruction et création de la direction du Budget et du contrôle financier. Leur simultanéité ne suffit pourtant pas à établir une filiation juridique ou une causalité directe. L'étude soutient une hypothèse plus circonscrite : l'extension des obligations publiques de réparation, dans un contexte de dettes et de désorganisation budgétaire héritées de la guerre, rend particulièrement visible la nécessité d'une administration capable de prévoir, d'arbitrer et de surveiller les engagements de l'État. Les solutions juridictionnelles et législatives relèvent de fondements distincts; le Crédit national assure une fonction spécifique de financement; la réorganisation du ministère des Finances répond à une crise plus générale de gouvernabilité. Ensemble, ces évolutions éclairent la formation d'un gouvernement administratif de la charge publique, prolongée, sans linéarité excessive, par la législation sur les dépenses engagées de 1922.

Mots-clés. Responsabilité sans faute; dommages de guerre; solidarité nationale; Crédit national; direction du Budget; contrôle financier; 1919; finances publiques.

Introduction. La réparation reconnue, la dépense à gouverner

Le lendemain de la Première Guerre mondiale confronte l'État français à une difficulté qui dépasse la reconstruction matérielle. Les destructions subies par les territoires, les atteintes corporelles supportées par les combattants et les civils, l'effondrement de certaines capacités productives et l'accumulation de dettes publiques font apparaître des obligations de nature différente, mais dont la prise en charge dépend d'une même capacité institutionnelle : celle de convertir des engagements juridiques en dépenses effectivement financées et contrôlées. Il faut indemniser, secourir et reconstruire; il faut, en même temps, décider par quelles procédures, sur quelles ressources et selon quel calendrier cette politique pourra être réalisée.

La séquence de 1919 est particulièrement révélatrice. Le 28 mars, le Conseil d'État admet que la responsabilité de l'État puisse être engagée, en dehors de toute faute, à raison du risque exceptionnel créé par un dépôt militaire de munitions. Le 17 avril, la loi relative à la réparation des dommages causés par les faits de la guerre proclame l'égalité et la solidarité devant les charges du conflit. Les lois des 31 mars et 24 juin organisent, chacune dans son champ, la protection de certaines victimes d'atteintes corporelles. La convention passée avec le Crédit national, approuvée en octobre, ouvre une voie spécifique au règlement des indemnités. Enfin, la loi du 20 octobre et les décrets des 7 et 15 novembre réorganisent le ministère des Finances autour d'une direction du Budget et du contrôle financier. [1]

Cette juxtaposition serait toutefois trompeuse. L'arrêt *Regnault-Desroziers* porte sur un accident survenu en dehors de tout fait de guerre : il relève du risque créé par une activité administrative, non du mécanisme légal de réparation des dommages de guerre. Les régimes de pension ne se confondent ni avec cette responsabilité, ni avec la réparation des biens détruits. Quant à la création d'une direction budgétaire, elle répond à des difficultés générales de l'administration financière, en gestation avant 1919, et non au seul besoin de liquider les droits des sinistrés. [2]

La notion de charge socialisée doit donc être explicitée. Elle ne désigne pas un concept juridique qu'auraient mobilisé les acteurs de 1919. Elle sert ici de catégorie d'analyse : lorsqu'un dommage, au lieu de rester exclusivement supporté par la victime, donne naissance à une obligation de réparation ou à une prestation financée par la puissance publique, ses conséquences économiques font l'objet d'une prise en charge collective, selon des formes variables. Le Conseil d'État a proposé bien plus tard une réflexion d'ensemble sur la « socialisation du risque », en soulignant le rôle combiné de la responsabilité, de l'assurance et de la solidarité. La formule ne doit pas effacer l'hétérogénéité historique des régimes observés. [3]

L'enjeu juridique se précise alors. Reconnaître un droit à indemnité n'est pas le payer; autoriser une dépense n'est pas réunir la trésorerie permettant son règlement; mobiliser l'emprunt n'est pas maîtriser les charges futures qu'engendre son service. De la reconnaissance de la dette à l'exécution budgétaire s'intercalent des opérations de constatation, de liquidation, de financement, d'inscription aux comptes et de contrôle. Cette distinction permet de lire les années 1914-1922 comme une période de transformation du gouvernement de la dépense, sans prétendre qu'un organe unique aurait centralisé l'ensemble de ces tâches.

---

1. Sur la chronologie de la direction du Budget, voir Service des archives économiques et financières (SAEF), « Historique de la direction du budget ». Sur les textes indemnitaires, voir loi du 17 avril 1919, version initiale; loi du 24 juin 1919, version initiale.

2. CE, 28 mars 1919, *Regnault-Desroziers*, n° 62273, Rec. p. 329, texte intégral, considérant unique sur les risques excédant ceux du voisinage normal et l'exclusion du fait de guerre. F. Descamps, « Une réforme structurelle au ministère des finances en temps de crise : la partition de la direction de la comptabilité publique et du budget en 1919 », Revue française d'administration publique (RFAP), n° 183, 2022, p. 707-722.

3. Conseil d'État, Rapport public 2005. Responsabilité et socialisation du risque, La Documentation française, 2005; présentation institutionnelle : Conseil d'État, « Responsabilité et socialisation du risque ». Cette grille est rétrospective et ne doit pas être présentée comme la terminologie des textes de 1919.

L’hypothèse défendue est la suivante : la guerre et la sortie de guerre révèlent, simultanément, les limites des mécanismes ordinaires d’imputation des dommages et celles de l’administration classique de la dépense; la réponse de 1919 ne consiste pas seulement à étendre les obligations de réparer, mais aussi à autonomiser progressivement les moyens de gouverner leur coût dans le cadre d’une crise financière plus générale. Cette proposition ne décrit donc ni une causalité directe entre une loi d’indemnisation et la création de la direction du Budget, ni la naissance en 1919 d’une responsabilité financière juridictionnelle des gestionnaires.

Il convient d’étudier d’abord la diversification des droits à réparation et les formes de leur prise en charge financière (I), puis de montrer comment la crise de guerre conduit à redéfinir l’organisation administrative du budget et le contrôle des engagements publics (II).

I. La transformation des dommages en obligations financières publiques

A. La diversification des fondements de la réparation

1. Le risque administratif : une obligation de réparation détachée de la faute

L’arrêt *Regnault-Desroziers* offre un premier point d’entrée, à condition de ne pas lui attribuer une portée qu’il n’a pas. Dès 1915, l’autorité militaire accumule des grenades dans les casemates du fort de la Double-Couronne, à proximité de quartiers habités, et procède à leur manutention pour ravitailler les armées. Le 4 mars 1916, une explosion provoque des dommages dans le voisinage. Saisi du refus opposé à une demande d’indemnité, le Conseil d’État constate que les opérations ont été conduites dans des conditions d’organisation sommaires et sous l’empire des nécessités militaires. Elles exposaient les tiers à des risques excédant ceux qui résultent normalement du voisinage. [4]

La portée de la solution est précisément délimitée : ce risque exceptionnel peut, en cas d’accident survenu en dehors d’un fait de guerre, engager la responsabilité de l’État indépendamment de toute faute. Le juge ne fonde donc pas son raisonnement sur l’hostilité des opérations militaires, mais sur la création d’un danger anormal pour les tiers. Il ne reconnaît pas davantage un droit général à réparation de tous les dommages issus du conflit. Il rattache une obligation indemnitaire à une activité administrative dangereuse, à un accident déterminé et à des préjudices devant être justifiés lors de leur liquidation.

La solution s’inscrit dans une histoire antérieure à 1919. Dans l’arrêt *Cames*, le Conseil d’État avait déjà admis, en 1895, l’indemnisation sans démonstration de faute d’un ouvrier de l’arsenal de Tarbes gravement blessé au travail. Le juge avait alors accordé une rente viagère en raison des circonstances particulières de l’accident. En 1919, l’originalité réside surtout dans l’application de la logique du risque aux tiers riverains d’une installation dangereuse. [5]

Le déplacement du fondement ne supprime cependant pas toutes les exigences du droit de la responsabilité. La matérialité du dommage, son rattachement à l’activité administrative et les limites propres au risque exceptionnel demeurent indispensables. C’est pourquoi une présentation de 1919 comme l’abandon général de la faute serait inexacte. Le juge ouvre un autre fondement de réparation; il ne substitue pas une obligation universelle de garantie à l’ensemble des régimes préexistants.

2. La critique de Hauriou : le juge, la loi et le coût de la garantie publique

La réception doctrinale immédiate confère à l’arrêt une dimension qui intéresse directement l’histoire financière. Dans sa note intitulée « Conditions et limites de la responsabilité pour risque », Maurice Hauriou reproche au Conseil d’État d’avoir préféré le terrain du risque à celui de la faute, alors que le commissaire du gouvernement Corneille avait, selon lui, relevé des fautes de service susceptibles de

4. CE, 28 mars 1919, *Regnault-Desroziers*, n° 62273, préc. Les faits, le considérant et le dispositif figurent dans la décision originale consultable sur ArianeWeb.

5. CE, 21 juin 1895, *Cames*, n° 82490, texte de la décision; Conseil d’État, notice doctrinale sur sa portée.

justifier la condamnation. Il craint surtout l'expansion future d'un principe dont les limites financières ne seraient pas encore connues. [6]

Ce qui retient l'attention du commentateur n'est pas la seule question du quantum. Il s'interroge sur l'office du juge lorsqu'une qualification nouvelle peut produire, au-delà du litige tranché, des obligations imprévisibles pour le Trésor. Il invite à distinguer une réparation justifiée par la faute, dont le périmètre lui paraît plus circonscrit, et une réparation fondée sur un risque susceptible d'être invoqué dans de nouvelles hypothèses. La portée financière d'une technique juridique devient ainsi une composante de la critique de jurisprudence.

Il serait toutefois erroné de transformer cette mise en garde en preuve d'une catastrophe budgétaire effectivement produite par l'arrêt. Hauriou formule une prévision et une objection doctrinale, non une mesure du coût des condamnations ultérieures. Son texte établit une chose plus précise et, pour notre objet, plus utile : dès 1919, l'élargissement du droit à réparation est discuté au regard de ses conséquences financières. La réflexion sur l'indemnisation déborde ainsi la seule théorie de l'imputation.

La note invite également à distinguer l'intervention du juge et celle du législateur. Le juge statue sur le risque particulier attaché à une activité administrative; la loi peut définir un système d'indemnisation collectif, en fixer les conditions, en répartir les coûts et organiser les procédures. On ne saurait donc réduire la législation sur les dommages de guerre à une application extensive de *Regnault-Desroziers*. Les deux démarches se rapprochent par leurs effets distributifs, mais demeurent juridiquement autonomes.

3. L'égalité et la solidarité comme fondements législatifs de la réparation

L'article 1er de la loi du 17 avril 1919 affirme que la République proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre. Cette disposition exprime la finalité collective d'une législation dont le mécanisme décisif figure notamment à l'article 2 : les dommages certains, matériels et directs, causés en France et en Algérie aux biens mobiliers ou immobiliers par les faits de guerre, ouvrent droit à réparation intégrale selon les conditions définies par la loi. Le texte renvoie à l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914 et réserve à l'État la faculté d'en réclamer le paiement à l'ennemi. [7]

Une double précision s'impose. D'une part, l'affirmation de la solidarité nationale ne doit pas conduire à présenter comme entièrement nouveau le droit à réparation : la loi de décembre 1914 en avait posé des bases. D'autre part, l'article 2 ne promet pas une indemnisation indifférenciée de tout préjudice né de la guerre. Il vise un objet déterminé, les biens mobiliers et immobiliers, et impose notamment la certitude, la matérialité et le caractère direct des dommages. La force du dispositif tient moins à une universalité abstraite qu'à l'institution d'un régime légal applicable à une masse considérable de situations.

La formule d'égalité et de solidarité constitue néanmoins un tournant doctrinal. Les travaux parlementaires, cités dans le commentaire officiel de la décision n° 2017-690 QPC du Conseil constitutionnel, relient expressément les deux idées : l'égalité devant les charges de la guerre appelle une redistribution nationale au profit des territoires et des personnes ayant subi des pertes disproportionnées. Le raisonnement repose sur la répartition du coût du conflit, et non sur la recherche d'une faute de l'administration française. [8]

Ainsi se dessine la première articulation de notre étude : la responsabilité sans faute pour risque et la réparation législative des dommages de guerre sont différentes par leur fait générateur, leurs

6. M. Hauriou, « Conditions et limites de la responsabilité pour risque », note sous CE, 28 mars 1919, *Regnault-Desroziers*, Sirey 1918-1919, III, p. 25, réédition intégrale, Revue générale du droit, 2014.

7. Articles 1er et 2 de la loi du 17 avril 1919 relative à la réparation des dommages causés par les faits de la guerre (JORF du 18 avril 1919, p. 4050), version initiale numérisée; commentaire officiel de la décision Cons. const., 8 févr. 2018, n° 2017-690 QPC, partie relative à la loi de 1919.

8. Cons. const., commentaire de la décision n° 2017-690 QPC, 8 févr. 2018, préc., développements relatifs aux travaux préparatoires de la loi du 17 avril 1919. Il s'agit ici du commentaire publié par l'institution, distinct des motifs de la décision elle-même.

bénéficiaires et leur procédure. Mais toutes deux montrent qu'une obligation publique de réparation peut être reconnue sans constat préalable d'une faute administrative. Cette convergence fonctionnelle suffit à justifier une lecture commune, à condition d'éviter toute assimilation des régimes.

B. La solidarité juridiquement organisée : bénéficiaires, évaluation et reconstruction

1. Du principe de réparation aux procédures de liquidation

L'ampleur des destructions ne pouvait être traitée par une addition de décisions ministérielles gracieuses. La loi du 17 avril 1919 organise un dispositif d'identification des victimes et des dommages, de production des justificatifs et de fixation des indemnités. La garantie juridique ne prend un contenu opérationnel qu'au prix de ce travail administratif. La réparation, en d'autres termes, n'est pas seulement une règle d'attribution d'un droit; elle est également une technique de qualification des pertes et de répartition des ressources.

La législation comporte un ordre de traitement des demandes. Le droit proclamé ne dispense pas les bénéficiaires d'établir leurs pertes selon les catégories prévues par la loi. L'évaluation suppose de distinguer la valeur des biens, l'ampleur de leur destruction et les circonstances du sinistre. Le commentaire du Conseil constitutionnel relatif à la loi de 1919 souligne que les dommages sont constatés, évalués et que l'indemnité est fixée pour chaque sinistré par catégories. Cette catégorisation permet une liquidation individualisée dans un cadre commun. [9]

L'organisation juridictionnelle participe de cet effort. Aux commissions cantonales et aux tribunaux des dommages de guerre s'ajoutent des voies de recours particulières. Les Archives nationales rappellent que les commissions sont chargées de constater et d'évaluer les pertes, tandis que les tribunaux interviennent lorsque la conciliation n'a pas abouti. La loi de 1919 prévoit des recours devant le Conseil d'État; une commission supérieure des dommages de guerre est instituée auprès de lui par la loi du 31 mai 1921. Il ne s'agit donc pas d'une procédure ordinaire d'action en responsabilité administrative, mais d'un contentieux spécial correspondant au régime institué par le législateur. [10]

Ces mécanismes accomplissent deux fonctions distinctes. Ils sécurisent, d'une part, la reconnaissance des créances des victimes en leur donnant des voies organisées de contestation. Ils permettent, d'autre part, à l'État de rendre les dépenses déterminables, traçables et susceptibles d'être programmées. Il ne faut pas confondre cette capacité de liquidation avec un contrôle budgétaire préalable : la première vise à établir la dette envers le sinistré; le second vise à contrôler les conditions de l'engagement et du financement de la dépense. Mais leur coexistence manifeste que le droit à réparation appelle une infrastructure administrative substantielle.

Il serait également anachronique de lire ces dispositifs comme une promesse d'automaticité. L'existence d'une créance légalement reconnue peut coexister avec des délais, des contestations d'évaluation et des restrictions pratiques de trésorerie. Cette distance entre le droit et son exécution constitue un objet juridique à part entière. La temporalité des procédures d'indemnisation ne se confond ni avec celle de la reconstruction, ni avec celle de l'amortissement des emprunts publics.

---

9. Article 2 de la loi du 17 avril 1919, spécialement ses dispositions finales relatives à la constatation, à l'évaluation et à la fixation de l'indemnité; Cons. const., commentaire de la décision n° 2017-690 QPC, préc.

10. Archives nationales, notice historique sur les institutions des dommages de guerre, « Commissions et tribunaux des dommages de guerre »; Conseil d'État, compte rendu du colloque des 16 et 17 déc. 2019, « Dommages de guerre et responsabilité de l'État », partie « Procédure et instances spéciales ».

2. Le remploi des indemnités : une réparation orientée vers la reconstruction

La réparation des dommages matériels ne poursuit pas uniquement la compensation d'un préjudice privé. Les débats de l'époque montrent que le législateur entend favoriser la remise en état des territoires dévastés, des immeubles et des moyens de production. La question du remploi révèle les tensions entre ces finalités. Un sinistré dispose d'un intérêt légitime à recevoir la compensation de sa perte; l'État cherche, parallèlement, à orienter une partie de la dépense vers la reconstruction sur place.

Le dispositif retenu distingue la valeur de la perte et les frais supplémentaires liés à la reconstitution. Le compte rendu officiel du colloque organisé au Conseil d'État en 2019 explique que le bénéficiaire n'obtient pas les mêmes sommes selon qu'il utilise ou non son indemnité pour reconstruire. Lorsque les conditions de remploi sont réunies, des frais supplémentaires peuvent compenser l'écart entre les coûts de reconstruction et les valeurs d'avant-guerre; en l'absence de remploi, la compensation est plus étroitement rattachée à la valeur de la perte. [11]

Ce mécanisme est particulièrement révélateur de la transformation du droit à réparation. L'indemnisation reste attachée à un dommage individuel, mais son montant et ses modalités peuvent être influencés par un objectif collectif de reconstruction. L'État ne se borne pas à rembourser des pertes; il utilise les règles d'indemnisation pour favoriser la reconstitution territoriale et économique. Les fonds sont affectés à un résultat public sans que le bénéficiaire cesse d'être titulaire d'un droit.

Le remploi interdit de réduire la loi de 1919 à deux lectures simplificatrices. Elle n'est ni une pure opération d'assurance sociale, qui garantirait une somme entièrement indépendante de son usage, ni un mécanisme discrétionnaire de subvention à la reconstruction. Elle constitue un régime légal de réparation auquel le législateur associe, pour certains éléments de l'indemnité, des conditions destinées à orienter la dépense. Cela explique l'importance des modalités de contrôle et de justification des opérations. La légalité de la créance et sa destination économique doivent être distinguées, mais sont juridiquement articulées.

On mesure ici une autre limite de la notion générale de charge socialisée. La collectivité nationale ne prend pas indistinctement en charge tous les dommages : elle choisit les pertes reconnues, organise des catégories, fixe des procédures et peut orienter l'utilisation d'une fraction des ressources. Cette sélection normative est le cœur de la politique de réparation; elle fonde aussi son coût.

3. Les pensions : des obligations durables distinctes de la réparation des biens

Les lois du 31 mars et du 24 juin 1919 étendent l'analyse au-delà des dommages matériels. La première concerne les pensions militaires d'invalidité; la seconde régit les réparations accordées aux victimes civiles de la guerre, dans les conditions propres à ce texte. Elles participent d'une législation de sortie de conflit qui transforme certaines atteintes corporelles en prestations légales. [12]

Le dommage corporel impose une économie de réparation différente. Un immeuble détruit peut donner lieu à une indemnité liée à sa reconstitution; une infirmité permanente exige une prise en charge inscrite dans la durée. La pension crée un engagement de paiement périodique susceptible de se prolonger pendant des années. Cette dimension temporelle n'est pas accessoire : elle distingue structurellement la prestation durable de la seule liquidation d'une perte patrimoniale ponctuelle.

Le régime militaire repose sur des conditions d'ouverture du droit et sur des outils spécifiques d'évaluation des infirmités. Le décret du 29 mai 1919 concernant les règles et barèmes pour leur classification

11. Conseil d'État, compte rendu du colloque « Dommages de guerre et responsabilité de l'État », 2019, partie relative au compromis sur le remploi. Voir également N. Foulquier, « La mobilisation de la Faculté de droit, le Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre », Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique, n° 35, 2015, à partir de la p. 45.

12. Loi du 31 mars 1919 sur les pensions militaires pour invalidité; décret du 29 mai 1919 relatif aux barèmes de classification des infirmités, version initiale publiée au JORF; loi du 24 juin 1919 relative aux réparations à accorder aux victimes civiles de la guerre, version initiale.

en offre une illustration. Il ne s'agit pas d'une réparation intégrale de droit commun, mais d'une prestation organisée selon des critères légaux et réglementaires. L'administration doit identifier les ayants droit, évaluer le degré d'invalidité et assurer le service de la pension. Le traitement individualisé du dommage corporel passe ainsi par des instruments de standardisation qui rendent la dépense calculable, sans effacer les décisions particulières. [13]

Les pensions ne doivent cependant pas être fondues dans les mécanismes de compensation des destructions. Leur fondement, leurs bénéficiaires, leurs modalités de calcul et leurs conditions de paiement ne sont pas identiques. Leur rapprochement possède avant tout un intérêt financier et institutionnel : elles multiplient les obligations de l'État et appellent des capacités de liquidation, de suivi et de prévision propres à des dépenses récurrentes.

Il serait également excessif d'en déduire que les dépenses de pensions ont directement provoqué la création de la direction du Budget. Les services de pensions et les circuits de trésorerie suivent leur histoire administrative spécifique. En revanche, les charges permanentes qu'ils représentent accentuent la nécessité, pour le ministère des Finances, de disposer d'instruments de connaissance et d'arbitrage couvrant plusieurs exercices. La solidarité de sortie de guerre n'est pas seulement coûteuse; elle produit des engagements dont le calendrier excède l'année budgétaire.

C. La prise en charge financière : de l'obligation à son financement

1. La dette de guerre et les limites d'une lecture exclusivement indemnitaire

La France de 1919 ne découvre pas l'endettement en raison de la seule réparation des dommages. La conduite même de la guerre a exigé des ressources considérables, mobilisées pendant plusieurs années. La fiscalité, l'emprunt public, les bons de la Défense nationale et les avances de la Banque de France ont été utilisés pour financer les dépenses militaires et le fonctionnement de l'État. L'analyse de Xavier Cabannes souligne la place déterminante de l'emprunt, malgré l'évolution de la politique fiscale à partir de 1916. [14]

Les anciennes recherches réunies pour cette étude retiennent, d'après Cabannes et les travaux historiques auxquels il renvoie, un ordre de grandeur d'environ 224,8 milliards de francs de dépenses de l'État sur la période 1914-1919. Ces données doivent être comprises comme des agrégats de finances publiques de guerre. Elles ne constituent pas une estimation du coût de la loi du 17 avril 1919, ni une mesure du montant des créances de réparation reconnues à cette date. Confondre ces séries reviendrait à attribuer à une législation de sortie de guerre des charges déjà constituées par le conflit lui-même.

Cette distinction améliore la démonstration. L'indemnisation ne produit pas, à elle seule, l'ensemble de la crise financière; elle intervient dans un cadre déjà marqué par des déséquilibres profonds. La reconnaissance de droits nouveaux fait entrer d'autres créances dans la sphère des engagements publics, alors que l'État doit déjà assurer le service des emprunts antérieurs et reconstruire ses recettes. En pratique, la soutenabilité de la réparation ne se comprend qu'à l'intérieur de la soutenabilité de l'ensemble des finances de l'État.

Il est utile de distinguer trois temporalités. Le fait dommageable peut être survenu pendant le conflit. La reconnaissance du droit et sa liquidation peuvent intervenir après l'adoption des lois de réparation. Le paiement peut, enfin, être différé ou financé par des instruments dont les charges seront acquittées au cours d'exercices ultérieurs. Le montant d'un droit reconnu ne se confond donc pas avec la dépense effectivement payée durant l'année de sa reconnaissance.

---

13. Décret du 29 mai 1919, préc.; sur la genèse des barèmes et leur fonction d'évaluation, voir les éléments historiques figurant dans les travaux préparatoires du décret n° 2016-1903 du 28 déc. 2016 relatifs au code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, consultables sur Légifrance.

14. X. Cabannes, « Première Guerre mondiale et finances de la France : propos introductifs sur le financement de la guerre », Revue française de finances publiques (RFFP), n° 141, 2018, p. 117-132, DOI 10.3917/rffp.141.0117. Le résumé de l'article confirme la centralité du financement par emprunts et le changement fiscal engagé à partir de 1916.

La conséquence juridique est importante. Une créance indemnitaire sur l'État ne devient pas, par le seul effet de son existence, un emprunt public. L'emprunt est une opération de financement distincte. Toutefois, lorsque les moyens disponibles ne permettent pas de régler immédiatement les obligations de réparation, l'État peut mobiliser des dispositifs de crédit et de trésorerie dont le remboursement reporte une partie de la charge sur l'avenir. C'est ce sens précis qu'il faut donner à l'expression de financement intertemporel de la solidarité.

2. Le Crédit national : un opérateur financier de la réparation

Le Crédit national constitue le mécanisme le plus directement rattaché à l'indemnisation des dommages de guerre parmi les institutions financières étudiées. La convention conclue le 7 juillet 1919 entre l'État et les fondateurs de la société, approuvée par la loi du 10 octobre 1919, organise des opérations de paiement d'indemnités et d'avances. Le rapport parlementaire relatif à cette convention précise que l'établissement est appelé à verser, pour le compte de l'État et dans la limite des ressources réunies, des indemnités allouées au titre de la loi du 17 avril 1919 et à assurer le service des intérêts correspondants. [15]

L'institution ne se substitue pas au législateur pour créer les droits. La loi d'indemnisation détermine les conditions de la créance du sinistré; le Crédit national facilite, selon les termes de la convention, la mobilisation de moyens nécessaires au paiement. Cette distinction entre la naissance de l'obligation et son portage financier est essentielle. Le crédit peut accélérer des versements sans modifier par lui-même les conditions légales d'éligibilité ou le montant définitivement arrêté.

Les travaux du Sénat apportent plusieurs précisions juridiques qui empêchent une présentation trop vague de ce dispositif. Le projet de loi prévoit notamment la subrogation du Crédit national à l'État dans un privilège destiné à garantir le remboursement de certaines avances. Les émissions d'obligations sont encadrées par des autorisations ministérielles; les obligations peuvent être gagées sur des annuités inscrites au budget de l'État. Les services de l'établissement sont soumis aux vérifications de l'inspection générale des finances, tandis que ses statuts doivent être approuvés par décret en Conseil d'État. [16]

Ces dispositions mettent au jour une combinaison originale de financement et de contrôle. L'établissement mobilise des ressources propres à une technique bancaire et obligataire, mais le financement conserve un lien juridique étroit avec l'État, qui autorise, garantit ou surveille certaines opérations. Le rôle de l'institution ne réside donc pas seulement dans le paiement matériel des indemnités : il consiste à articuler la créance du sinistré, les ressources recueillies et les obligations futures de l'État.

Il importe de ne pas lui attribuer non plus un monopole général de la reconstruction. Les débats parlementaires envisagent l'intervention d'autres établissements financiers, notamment pour certaines opérations immobilières. Le Crédit national apparaît comme un instrument privilégié d'une politique de paiement et d'avances, non comme l'unique organe chargé de toutes les dépenses de reconstruction. [17]

La distinction avec la direction du Budget devient dès lors nette. Le Crédit national porte des opérations financières spécifiquement rattachées à l'indemnisation. La direction du Budget, dont la création répond à une crise générale de l'administration financière, participe à la définition et au suivi de l'ensemble des dépenses étatiques. La première institution n'est pas l'ancêtre administratif de la seconde; elles n'exercent pas la même fonction. Leur rapprochement intéresse une histoire des techniques de paiement, de financement et de gouvernement de la dépense.

---

15. Sénat, Documents parlementaires, année 1919, rapport et projet de loi approuvant la convention du 7 juillet 1919 avec les fondateurs du Crédit national, commentaire de la convention et projet, articles 1er à 10; reproduction officielle des documents parlementaires. Voir spécialement la présentation du mécanisme de versement des indemnités et des avances.

16. Sénat, Documents parlementaires, 1919, préc., articles 2, 4, 5, 7 et 8 du projet de loi; exposé relatif aux clauses de la convention. Ces références concernent le projet reproduit dans les documents parlementaires; elles sont ici rapprochées de la loi d'approbation du 10 octobre 1919.

17. Sénat, documents précités, discussion de l'étendue des opérations confiées au Crédit national et des autres établissements susceptibles de concourir aux avances; SAEF, « Trésor : dommages de guerre et reconstruction ».

3. L’attente des réparations allemandes et l’incertitude du remboursement

Le droit français de la réparation se construit aussi dans l’hypothèse d’une contribution financière de l’ennemi vaincu. L’article 2 de la loi du 17 avril 1919 réserve expressément la possibilité pour l’État français d’en réclamer le paiement. La reconnaissance d’un droit national à indemnité ne dépend donc pas, dans sa formulation, du versement effectif des réparations internationales, mais le financement envisagé est politiquement et économiquement lié à cette perspective. [18]

La distinction des deux rapports juridiques demeure fondamentale. Le rapport interne relie le bénéficiaire à l’État français selon les conditions prévues par la loi. Le rapport international concerne les obligations de réparation et leur mise en œuvre dans le cadre de l’après-guerre. L’incertitude entourant le second ne supprime pas automatiquement le premier. L’État se trouve ainsi placé dans une situation de décalage possible entre l’obligation de payer et le recouvrement espéré de sommes destinées à soutenir ce paiement.

Les critiques formulées par John Maynard Keynes dans Les conséquences économiques de la paix rappellent les limites économiques des attentes de transfert de ressources à partir de l’Allemagne. Son analyse n’établit pas la structure juridique du droit français des sinistrés; elle éclaire la fragilité d’un financement politiquement associé à une créance internationale dont le rendement reste incertain. [19]

Cette incertitude invite à préciser la notion de solidarité nationale. La collectivité assume le coût de la réparation au profit des victimes selon les règles françaises, alors même que l’origine politique de ce coût peut être attribuée à un autre État. La prise en charge est nationale dans sa mise en œuvre; la recherche d’une compensation demeure partiellement internationale dans son horizon financier.

Le résultat de cette première partie n’est donc pas l’existence d’un nouveau régime général et homogène de responsabilité publique. C’est l’apparition, dans un contexte exceptionnel, d’un ensemble de droits et de prestations dont l’exécution exige d’importantes capacités administratives et financières. L’administration de la réparation identifie les créanciers et calcule les sommes; les institutions financières mobilisent des liquidités; le budget de l’État supporte ou retrace les engagements selon leurs règles propres. Reste à examiner pourquoi les fonctions budgétaires traditionnelles paraissent alors insuffisantes et comment leur organisation est modifiée.

II. L’institution d’un gouvernement administratif de la dépense publique

A. Une crise du système budgétaire et comptable antérieure à la réforme de 1919

1. Le modèle de 1862 : centralisation des comptes et prévision budgétaire

Pour saisir la portée de la réforme de 1919, il convient de restituer le système qu’elle transforme. L’administration des Finances du XIXe siècle s’est progressivement organisée autour d’une direction de la comptabilité publique qui centralise des fonctions comptables, budgétaires et administratives. Le décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique constitue un moment majeur de cette construction. Il organise, dans un cadre commun, les conditions de préparation et d’exécution du budget, les écritures des administrations et la reddition des comptes. [20]

Le budget y est conçu comme un acte de prévision et d’autorisation des recettes et des dépenses.

---

18. Article 2, § I, de la loi du 17 avril 1919, préc.; sur le contexte parlementaire et les attentes de réparation allemande, Conseil d’État, compte rendu du colloque de 2019, préc.

19. J. M. Keynes, The Economic Consequences of the Peace, Londres, Macmillan, 1919; trad. française Les conséquences économiques de la paix, Paris, 1920, spécialement les développements sur les réparations. Utilisé ici comme contrepoint économique contemporain et non comme source du contenu normatif de la loi du 17 avril 1919.

20. Article 5 du décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique ; voir également les dispositions de ce décret relatives à l’exécution et à la centralisation; F. Descamps, art. préc., p. 708-710, sur l’histoire du dispositif comptable et budgétaire.

L’architecture traditionnelle repose également sur la séparation des fonctions d’ordonnateur et de comptable, sur le contrôle de la disponibilité des crédits et sur la production des comptes à destination des institutions compétentes. Il faut rappeler que cette construction n’est pas purement mécanique. La comptabilité publique exerce une fonction de connaissance et de discipline qui conditionne la possibilité de toute décision financière. Le système de 1862 ne doit donc pas être présenté comme dépourvu de toute dimension de gestion.

Le centre administratif de cette organisation est la direction générale de la comptabilité publique. Son bureau central et du budget assure des opérations essentielles à la préparation du budget de l’État : centralisation des propositions ministérielles, préparation des projets de lois de crédits, suivi des autorisations et préparation de divers documents financiers. La direction traite aussi les écritures et les informations provenant des services déconcentrés. Elle dispose, en ce sens, d’une compétence transversale notable. [21]

Cette centralisation révèle néanmoins une première difficulté. La fonction de préparation budgétaire repose largement sur l’agrégation des demandes des ministères dépensiers. Dans un système où le ministre des Finances ne dispose pas d’une autorité hiérarchique générale sur ses collègues, la connaissance des crédits demandés ne se traduit pas mécaniquement en pouvoir d’arbitrage sur toutes les politiques publiques. La centralisation comptable est indispensable à la cohérence financière, mais ne garantit pas par elle-même la maîtrise des décisions d’engagement prises au sein des administrations.

La contradiction devient plus visible lorsque les interventions de l’État se diversifient avant la guerre. Aux missions traditionnelles s’ajoutent des dépenses militaires, économiques et sociales dont les montants et les modalités requièrent des contrôles plus efficaces. La question de la maîtrise des dépenses n’apparaît donc pas en 1919 comme une découverte. Elle est déjà posée à la fin du XIXe siècle, dans un contexte de croissance des dépenses de l’État.

2. Les contrôles préexistants : de la loi de 1890 aux réformes d’avant-guerre

Un point mérite d’être souligné, car il évite un contresens historique : le contrôle des dépenses engagées précède la création de la direction du Budget. L’article 59 de la loi du 26 décembre 1890 et le décret du 14 mars 1893 imposent une comptabilité des engagements dans les ministères. Selon l’analyse historique de Florence Descamps, les propositions de dépenses doivent être visées avant leur approbation, et les informations remontent à la direction générale de la comptabilité publique, puis vers la commission du budget. Ce mécanisme est ensuite perfectionné par différentes interventions législatives, notamment en 1902 et 1911. [22]

La logique de ce contrôle est distincte de celle de la réparation des dommages. Elle concerne le moment où l’administration envisage de créer une obligation de dépense : la décision doit-elle être prise? Dispose-t-on des crédits nécessaires? Respecte-t-elle les prescriptions financières? L’intérêt du contrôle ex ante réside dans la possibilité d’intervenir avant que l’engagement ne soit irréversible. À l’inverse, le contrôle comptable intervenant lors du paiement ou après l’exécution peut constater l’irrégularité d’une opération déjà engagée.

La différence n’est pas absolue. Les dispositifs du XIXe siècle ont déjà cherché à prévenir les dépassements; les contrôles postérieurs ne sont pas inutiles à la discipline générale. La question centrale est celle de leur articulation et de leur capacité réelle à contenir les engagements issus de politiques ministérielles de plus en plus coûteuses. C’est cette capacité qui est durement éprouvée durant la guerre.

En conséquence, la loi de 1922 ne sera pas une création à partir de rien. Elle refondra et renforcera

21. F. Descamps, art. préc., p. 709-711, spécialement sur les attributions de la direction générale de la comptabilité publique et du bureau central et du budget. L’auteure rappelle les compétences confiées par le décret du 18 novembre 1869 et la situation administrative à la veille de 1914.

22. Article 59 de la loi du 26 déc. 1890; décret du 14 mars 1893; F. Descamps, art. préc., p. 709-710. L’article 10 de la loi du 10 août 1922, version d’origine, énumère explicitement les dispositions antérieures abrogées, dont l’article 59 de la loi du 26 déc. 1890 et les dispositions de 1902 et 1911.

un dispositif dont l'existence est attestée plusieurs décennies auparavant. Cette continuité juridique doit être conservée pour comprendre exactement ce que 1919 change : non l'apparition du contrôle en tant que tel, mais la position et l'autonomie administrative de la fonction budgétaire centrale.

3. La guerre et la dégradation de la fonction de prévision

Entre 1914 et 1918, les besoins militaires bouleversent le fonctionnement de cette architecture. La mobilisation des personnels, l'urgence des approvisionnements et l'ampleur des crédits nécessaires rendent progressivement inadaptés les rythmes ordinaires de préparation du budget. Le recours à des crédits provisoires et à des autorisations additionnelles se multiplie. Dans ce contexte, la prévision annuelle est affectée, tandis que les instruments de suivi peinent à restituer une vision consolidée de l'ensemble des engagements. [23]

Le droit évolue pour répondre à cette situation exceptionnelle. Une loi du 5 août 1914 facilite, dans les conditions qu'elle détermine, l'ouverture de crédits supplémentaires et extraordinaires destinés aux besoins de la défense nationale. L'exception n'efface pas toute base légale : elle conduit plutôt à modifier, par des textes spéciaux, les modalités et le calendrier des décisions financières. [24]

La crise apparaît à plusieurs niveaux. Elle est financière, puisque les dépenses excèdent durablement les ressources fiscales disponibles. Elle est administrative, puisque les informations et les opérations deviennent plus nombreuses et plus difficiles à centraliser. Elle est enfin politique, puisque l'arbitrage entre ministères et la discussion parlementaire des crédits se déroulent dans un cadre profondément affecté par les nécessités de guerre. Il serait trop sommaire de réduire cette situation à un simple défaut de surveillance ou à une crise de moralité des gestionnaires.

La guerre ne détruit pas seulement l'équilibre des comptes; elle révèle l'écart entre un appareil conçu pour enregistrer, centraliser et régulariser les opérations, et le besoin d'une capacité autonome à préparer une politique budgétaire, à comparer les dépenses et à anticiper leurs conséquences. Cette distinction constitue, dans les travaux de Florence Descamps, l'un des fils directeurs de la réorganisation de 1919.

B. La réforme de 1919 : l'autonomisation d'une fonction administrative du budget

1. Une transformation préparée pendant la guerre

La création de la direction du Budget ne résulte pas d'une décision improvisée après l'armistice. Des réflexions sont engagées pendant le conflit sur les moyens de contrôler les dépenses publiques et de réorganiser l'administration des Finances. Les travaux de la commission Selves, en 1917-1918, et ceux associés à la commission Courtin, en 1918, appartiennent à cette histoire préparatoire. Ils témoignent d'une attention croissante portée à l'efficacité du contrôle et à la répartition des fonctions administratives. [25]

Ces commissions ne suffisent pas à expliquer, à elles seules, la forme finale de la réforme. Plusieurs conceptions de l'organisation financière peuvent coexister : renforcement de la direction générale existante, création d'un poste de direction spécialisé ou séparation plus nette des fonctions budgétaires et comptables. Leur discussion révèle que la réforme n'est pas seulement une question de personnel; elle porte sur la définition des missions et sur le centre de décision financière au sein du ministère.

La place du Parlement est également essentielle. Sous la IIIe République, les Chambres et leurs

23. F. Descamps, art. préc., p. 711-715, sur la désorganisation des fonctions budgétaires durant la Grande Guerre; X. Cabannes, art. préc., sur les ressources de financement et les dispositions financières d'urgence.

24. Loi du 5 août 1914 modifiant la loi du 14 déc. 1879 relative aux crédits supplémentaires et extraordinaires pour les besoins de la défense nationale, JORF du 6 août 1914, citée et analysée par X. Cabannes, art. préc., p. 117 et s.

25. F. Descamps, art. préc., p. 712-718; du même auteur, « Du contrôle de la dépense à la réforme du système financier, les ambitions de la commission Selves (1917-1918) », dans P. Bezes, F. Descamps, S. Kott et L. Tallineau (dir.), L'invention de la gestion des finances publiques, vol. II, CHEFF/IGPDE, 2013, p. 27-64. Les indications relatives à ces commissions proviennent ici de cette historiographie, et non d'un dépouillement original de leurs archives.

commissions financières participent activement à la définition des moyens et de l'organisation des administrations. La création d'un emploi supérieur dans un ministère ne constitue pas nécessairement une simple décision intérieure de son titulaire : elle peut dépendre du cadre législatif applicable aux emplois et aux crédits. La lecture des échanges de 1919 doit donc tenir compte de cette interaction entre le Gouvernement et les parlementaires.

Florence Descamps insiste sur le rôle joué par la commission du budget de la Chambre et sur les débats entourant la séparation des fonctions. Le dossier de travail historique relève notamment la référence à l'article 35 de la loi de finances du 13 avril 1900, à propos de la détermination législative de certains emplois supérieurs. Cette donnée appelle une lecture des textes dans leur version d'époque, mais elle confirme un résultat méthodologique : la réforme de 1919 ne peut être étudiée uniquement à partir d'un organigramme postérieur. Elle doit être reconstruite à partir de la séquence législative et réglementaire qui la produit. [26]

2. Le tournant parlementaire d'octobre 1919

La phase décisive intervient au printemps et à l'automne 1919. Le projet présenté par le ministre des Finances Louis-Lucien Klotz en avril vise à créer un emploi de directeur susceptible de permettre une nouvelle organisation des services. La discussion conduit à envisager une scission plus explicite de la direction générale de la comptabilité publique. L'intervention parlementaire, notamment celle de Paul Laffont, participe à la mise au point d'une solution organisant deux directions distinctes. [27]

La loi du 20 octobre 1919 marque le premier acte normatif de la réforme par la création du poste de directeur. Les décrets des 7 et 15 novembre lui donnent ensuite une traduction administrative en répartissant les services et les attributions. Le Service des archives économiques et financières souligne précisément ce caractère progressif : la direction du Budget et du contrôle financier est constituée en deux temps, à partir d'éléments précédemment rattachés à la direction de la Comptabilité publique. [28]

Le fait juridique essentiel n'est pas le seul changement de dénomination. Il réside dans la distinction de deux logiques administratives auparavant combinées : d'un côté, la tenue et la centralisation des comptes publics; de l'autre, la préparation et la surveillance de l'équilibre budgétaire, avec des préoccupations croissantes de contrôle financier. Une direction spécialisée reçoit ainsi une existence organique au sein du ministère. La fonction budgétaire cesse d'être seulement l'une des composantes d'une vaste direction de comptabilité.

Cette lecture doit toutefois être nuancée. L'autonomie de la direction nouvelle n'implique pas une compétence intégrale sur toutes les opérations de finances publiques. Le Trésor, les services de la dette, les administrations fiscales et les ministères dépensiers conservent leurs attributions. De même, une réforme d'organigramme n'équivalait pas à l'octroi immédiat de pouvoirs généraux d'arbitrage et de veto sur toutes les dépenses. Ces capacités se consolident progressivement, à travers des instruments juridiques, des pratiques administratives et des rapports de force politiques.

La prudence est aussi requise dans la description du passage d'une direction « comptable » à une direction « gestionnaire ». La comptabilité publique avait déjà un rôle dans la préparation du budget et

---

26. F. Descamps, art. préc., notamment la partie relative à la discussion parlementaire de la partition; F. Bock, « La commission du budget de la Chambre face à l'administration des Finances 1918-1919 : la difficile acceptation de la création de la direction du budget », dans La direction du budget entre doctrines et réalités, CHEFF, 2001, p. 146-163, référence bibliographique signalée par F. Descamps. Sur l'article 35 de la loi de finances du 13 avril 1900, la référence figure dans les travaux historiques consultés; son libellé n'est pas reproduit ici faute de consultation directe de la publication normative.

27. F. Descamps, art. préc., p. 714-719, analyse du projet déposé le 24 avril 1919, des travaux de la Chambre et de la solution de séparation adoptée à l'automne. Ces étapes sont ici restituées à partir de l'étude historique publiée.

28. SAEF, « Historique de la direction du budget », préc.; F. Descamps, art. préc., p. 716-720.

dans le suivi des crédits. La nouveauté est principalement un changement de position institutionnelle et de spécialisation des missions, plutôt que la création à partir de rien de la fonction budgétaire. Le terme d'autonomisation rend mieux compte de cette progression que celui de naissance entendu au sens strict.

3. De la comptabilité centrale au pilotage des engagements publics

La réforme de 1919 manifeste une inflexion durable dans la manière d'administrer la dépense. Lorsque les charges publiques deviennent nombreuses, hétérogènes et inscrites dans le temps, l'État ne peut se contenter de constater a posteriori leur exactitude comptable. Il doit disposer d'informations lui permettant de comparer les choix et d'anticiper leurs effets sur les crédits et les ressources disponibles. La direction spécialisée fournit un lieu administratif où ces données peuvent être rapprochées et discutées.

Cette capacité relève du gouvernement administratif plutôt que du jugement juridictionnel. Une direction budgétaire ne condamne pas un gestionnaire à une amende, ne prononce pas la responsabilité civile d'un agent et ne statue pas sur le droit d'un sinistré à indemnisation. Ses fonctions portent sur les procédures internes de préparation et de contrôle de l'action financière de l'État. Confondre ces opérations reviendrait à mêler deux régimes de légalité : celui de la décision de dépenser et celui de la responsabilité juridictionnelle lorsque certaines règles ont été violées.

Les travaux historiques permettent néanmoins de comprendre pourquoi la centralisation du contrôle financier peut devenir un instrument de pouvoir. Disposer des informations budgétaires, formuler un avis sur les demandes de crédits, signaler des risques de dépassement et préparer les arbitrages ministériels constitue une capacité de peser sur les politiques publiques. La direction du Budget ne se contente donc pas, à terme, d'enregistrer des chiffres; elle participe à la conduite générale de la dépense, sous l'autorité du ministre et dans les limites des compétences fixées par les textes. [29]

Cette analyse doit être confrontée au problème initial de la réparation. Les créances des sinistrés, le paiement des pensions et les opérations du Crédit national relèvent de dispositifs spécifiques. Mais leurs coûts s'inscrivent, directement ou indirectement, dans les finances de l'État. Une administration budgétaire renforcée a pour vocation de considérer ces charges dans un ensemble plus large d'engagements : services publics ordinaires, dépenses militaires, amortissement des emprunts et reconstruction. La contribution de 1919 à la solidarité n'est donc pas une gestion directe des droits à réparation; elle est la consolidation d'une infrastructure administrative de pilotage de la dépense.

Il en résulte une distinction entre rapport historique et relation juridique. Historiquement, l'extension des obligations de réparation et la réforme du ministère des Finances appartiennent au même contexte de sortie de guerre. Juridiquement, aucune règle ne fait de la reconnaissance de l'indemnité la condition de création de la direction du Budget, ni de cette direction le débiteur direct des créances des sinistrés. L'articulation proposée dans cette étude est une interprétation fonctionnelle de transformations parallèles, non l'affirmation d'une filiation normative.

---

29. F. Descamps, art. préc., conclusion sur la portée de la scission de 1919; SAEF, « Historique de la direction du budget ». Pour une perspective sur le développement ultérieur de cette administration, voir F. Mordacq, Le centenaire de la direction du Budget (1919-2019), IGPDE, 2019.

C. La consolidation de la discipline financière : contrôle préventif et responsabilité

1. La loi du 10 août 1922 : un renforcement du contrôle avant l'engagement

Le prolongement de la réforme de 1919 est particulièrement visible dans la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, traditionnellement appelée loi Marin. Son article 1er, dans sa rédaction initiale, prévoit l'institution, dans chaque ministère, d'un service de comptabilité et de contrôle des dépenses engagées. Les contrôleurs relèvent de l'autorité du ministre chargé des Finances; ils interviennent sur les opérations des départements ministériels auxquels ils sont attachés. [30]

L'article 4 organise notamment la communication aux contrôleurs de projets de textes, de contrats et de demandes de crédits, afin qu'ils puissent émettre un avis motivé au point de vue financier. La fonction du contrôle ne se limite donc pas à constater les paiements. Elle concerne la phase d'élaboration des décisions susceptibles d'engager des ressources publiques. [31]

Le visa préalable acquiert une place centrale dans le dispositif. Il permet de vérifier, avant l'adoption des mesures, leur régularité financière et leur compatibilité avec les autorisations de dépense. La possibilité de passer outre à un refus de visa suppose l'intervention de l'autorité financière selon les conditions prévues par la loi. Cette organisation traduit une méthode de discipline fondée sur l'information préalable, la possibilité d'objection et l'arbitrage administratif.

La dimension préventive ne repose pas sur un principe abstrait de prudence. Elle vise à résoudre une difficulté juridique précise : une fois l'État engagé, l'obligation envers le tiers peut subsister alors même que la décision interne aurait méconnu des règles financières. Le contrôle intervient donc au moment où l'administration conserve encore la possibilité de modifier ou de suspendre une décision avant qu'elle ne produise ses effets. Dans cette perspective, le droit budgétaire tente de limiter la formation d'engagements irréguliers, au lieu de se reposer exclusivement sur leur traitement après coup.

Cette rationalité ne doit pas faire oublier les origines antérieures du contrôle. L'article 10 de la loi de 1922 abroge expressément plusieurs dispositions relatives aux dépenses engagées, dont l'article 59 de la loi du 26 décembre 1890 et des textes adoptés entre 1895 et 1921. La réforme réorganise donc une fonction déjà existante. Elle s'inscrit dans la consolidation de l'administration budgétaire, plutôt que dans la création primitive de tout contrôle des engagements. [32]

2. La responsabilité personnelle dans la discipline de 1922 : une correction nécessaire

Il serait cependant faux d'opposer une politique de prévention administrative, supposée exclusive de toute responsabilité individuelle, à une évolution plus tardive qui aurait seule introduit la sanction. La loi du 10 août 1922 contient déjà des dispositions relatives à la responsabilité civile des décideurs publics. Son article 5, relatif aux suites d'un refus de visa, vise la responsabilité personnelle et civile des ministres et administrateurs qui méconnaîtraient sciemment certaines prescriptions. L'article 9 encadre également les décisions prises en violation des formalités financières et les engagements excédant les crédits. [33]

Dans sa rédaction d'origine, l'article 9 assortissait en outre l'interdiction de certains engagements irréguliers de la peine de forfaiture. Cette mention a disparu de versions ultérieures du texte; elle doit donc être rapportée strictement au droit historique étudié et non au droit positif contemporain. [34]

La portée de ces dispositions appelle une analyse différenciée. La responsabilité civile envisagée par la loi n'est pas équivalente à l'existence d'un contentieux financier juridictionnel spécialisé. Elle a ses

30. Articles 1er et 2 de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées (JORF, texte originel). La version initiale doit être distinguée des versions consolidées et ultérieurement modifiées.

31. Article 4 de la loi du 10 août 1922, rédaction initiale; texte consultable sur Légifrance.

32. Article 10 de la loi du 10 août 1922, préc., énumération des dispositions abrogées.

33. Articles 5 et 9 de la loi du 10 août 1922, dans leur rédaction historique. Attention : plusieurs dispositions ont été modifiées au cours du XXe et du XXIe siècle; consulter les versions d'origine par la fonction de chronologie de Légifrance. La présente étude porte sur la logique de la loi de 1922, et non sur le droit positif applicable en 2026.

34. Article 9 de la loi du 10 août 1922, version en vigueur de 1922 à 2011, reproduite dans la version historique au 17 nov. 1955 sur Légifrance; la rédaction consultable à la date contemporaine est issue de la modification opérée par la loi du 17 mai 2011.

propres conditions et son propre champ. Mais sa présence révèle que l'exigence de discipline budgétaire combine, dès cette période, une action de prévention et l'affirmation de conséquences personnelles attachées à certaines décisions irrégulières.

Cette association est juridiquement cohérente. Le contrôle préalable vise à empêcher les irrégularités; la menace de responsabilité contribue à renforcer le respect des procédures de visa et des limites de crédits. Les deux techniques ne sont pas concurrentes par nature. Elles portent sur deux moments différents de la conduite des opérations : l'organisation des décisions avant leur adoption et les conséquences éventuelles de leur méconnaissance.

Il importe enfin de distinguer la portée textuelle d'une responsabilité annoncée par la loi de son effectivité contentieuse. La seule présence d'une disposition prévoyant une responsabilité personnelle ne prouve pas qu'elle aurait été fréquemment mise en œuvre, ni quelles juridictions auraient effectivement été saisies dans chaque hypothèse. Une affirmation sur les pratiques exige un dépouillement spécifique des contentieux et des archives. En l'état des sources étudiées ici, la conclusion sûre est l'existence d'un fondement légal de responsabilité, non la mesure de son efficacité répressive.

Ce point corrige une simplification présente dans certaines lectures de 1919 : le gouvernement administratif de la dépense ne saurait être défini par opposition absolue à la responsabilité personnelle. Il privilégie, dans son objet immédiat, la prévision et le contrôle des opérations; mais l'ordre juridique peut associer à cette prévention des mécanismes de mise en cause des décideurs. La distinction reste celle de leurs fonctions et de leurs régimes, non celle d'une incompatibilité.

3. Les limites de la généalogie : de 1919 aux responsabilités financières contemporaines

La période 1919-1922 constitue ainsi un observatoire pertinent de la transformation de l'État financier. Elle ne permet cependant pas de déduire une continuité juridique directe entre la création de la direction du Budget et les régimes actuels de responsabilité financière des gestionnaires publics. Ces derniers reposent sur des textes, des institutions et des infractions dont les généalogies doivent être étudiées séparément.

L'identité d'un problème administratif ne suffit pas à établir l'identité d'un régime juridique. Éviter les engagements contraires aux autorisations budgétaires, préserver la disponibilité des crédits et assurer le contrôle de l'exécution sont des objectifs susceptibles de se retrouver à différentes époques. Mais les autorités compétentes, les personnes justiciables, les obligations sanctionnées et les procédures de jugement peuvent différer profondément. Parler de prolongement fonctionnel est possible; parler d'une filiation normative exige davantage de preuves.

Cette réserve renforce l'intérêt de la réforme de 1919, loin de l'affaiblir. Elle permet de la comprendre pour ce qu'elle est : une transformation organique de l'administration des Finances répondant à la difficulté de gouverner des charges croissantes dans un contexte de crise. L'institution budgétaire ne se confond pas avec la juridiction financière. La capacité de prévoir, de discuter et de refuser certains engagements n'est pas celle de juger une responsabilité. Une analyse historique rigoureuse doit conserver cette autonomie fonctionnelle des administrations, même lorsque leurs missions participent d'une même exigence de protection des finances publiques.

Le rapprochement avec la réparation de guerre reçoit dès lors sa signification exacte. Les lois indemnitaires déterminent des obligations à la charge de l'État; les procédures spécialisées permettent de les liquider; le Crédit national participe à leur financement et à certains paiements; l'administration budgétaire, réorganisée dans le même contexte, développe une fonction transversale de prévision et de contrôle. Aucune de ces institutions ne peut absorber juridiquement toutes les autres. Leur pluralité révèle au contraire que le gouvernement de la charge publique est une chaîne de décisions, de compétences et de contrôles.

Conclusion. La charge publique comme problème de gouvernement

L'année 1919 ne peut être comprise comme la naissance d'un droit unique de la réparation, pas davantage que comme la création ex nihilo de la discipline budgétaire. L'arrêt *Regnault-Desroziers* applique le risque exceptionnel créé par une activité administrative; la loi du 17 avril 1919 organise la réparation des dommages matériels de guerre au nom de l'égalité et de la solidarité; les textes relatifs aux pensions reconnaissent d'autres formes de protection. À leurs fondements distincts répondent des procédures distinctes.

Ces dispositifs participent néanmoins d'une transformation commune du rapport entre droits et finances publiques. La reconnaissance d'une indemnité, l'établissement d'une pension ou l'attribution d'un avantage de reconstruction font apparaître une obligation dont le coût doit être évalué, financé, inscrit dans le temps et, selon les cas, contrôlé. Une technique juridique favorable aux victimes crée ainsi un problème institutionnel qui dépasse la question de la responsabilité : celui de l'exécution soutenable des obligations de l'État.

La réponse de 1919 n'est pas univoque. Le Crédit national intervient dans le financement et le règlement des dommages de guerre selon la convention approuvée par la loi. La création de la direction du Budget et du contrôle financier procède d'une crise plus générale de prévision, d'arbitrage et de suivi de la dépense, révélée par le conflit et préparée par des réflexions antérieures. La loi de 1922 consolide les contrôles préalables tout en rappelant que la discipline budgétaire peut comporter des mécanismes de responsabilité personnelle.

L'apport de cette séquence est donc une différenciation des fonctions de l'État financier. Il faut reconnaître les droits, déterminer les sommes dues, organiser les paiements, financer les besoins et gouverner les engagements. L'autonomie institutionnelle de ces opérations n'interdit pas de les rapprocher; elle constitue au contraire la condition d'une analyse juridique rigoureuse.

C'est pourquoi l'expression gouverner la charge socialisée doit être entendue comme une proposition interprétative, non comme le nom d'un régime né en 1919. Elle désigne une tension durable du droit public : plus la puissance publique assume des obligations financières diversifiées, plus elle doit disposer de moyens administratifs capables d'en assurer la connaissance et l'exécution, sans confondre ces moyens avec les fondements de la réparation elle-même. La solidarité détermine les charges que

l'État accepte de prendre en charge; le gouvernement financier organise les conditions de leur exécution.

Sources et bibliographie sélective

Textes normatifs et jurisprudence

CE, 21 juin 1895, *Cames*, n° 82490, décision intégrale.

CE, 28 mars 1919, *Regnault-Desroziers*, n° 62273, Rec. p. 329, décision intégrale.

Loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre, JORF du 18 avril 1919, texte initial.

Loi du 31 mars 1919 sur les pensions militaires d'invalidité ; décret du 29 mai 1919 relatif aux barèmes des infirmités, texte du décret.

Loi du 24 juin 1919 relative aux réparations à accorder aux victimes civiles de la guerre, texte initial.

Loi du 10 octobre 1919 approuvant la convention du 7 juillet 1919 avec les fondateurs du Crédit national ; documents parlementaires du Sénat.

Loi du 20 octobre 1919 et décrets des 7 et 15 novembre 1919 relatifs à la direction du Budget et du contrôle financier ; notice historique SAEF.

Loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, texte et historique des versions.

Travaux doctrinaux et historiques

Cabannes (X.), « Première Guerre mondiale et finances de la France : propos introductifs sur le financement de la guerre », RFFP, n° 141, 2018, p. 117-132, DOI.

Descamps (F.), « Une réforme structurelle au ministère des finances en temps de crise : la partition de la direction de la comptabilité publique et du budget en 1919 », RFAP, n° 183, 2022, p. 707-722, DOI.

Foulquier (N.), « La mobilisation de la Faculté de droit, le Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre », Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique, n° 35, 2015, p. 45 et s.

Hauriou (M.), « Conditions et limites de la responsabilité pour risque », note sous CE, 28 mars 1919, S. 1918-1919, III, p. 25, réédition en ligne.

Keynes (J. M.), *The Economic Consequences of the Peace*, Londres, 1919, traduction française, Paris, 1920.

Mordacq (F.), *Le centenaire de la direction du Budget (1919-2019)*, IGPDE, 2019.

Conseil d'État, *Rapport public 2005. Responsabilité et socialisation du risque*, La Documentation française, 2005, présentation officielle.

Archives et travaux institutionnels

Service des archives économiques et financières, « Historique de la direction du budget ».

Service des archives économiques et financières, « Trésor : dommages de guerre et reconstruction ».

Archives nationales, notice sur les commissions et tribunaux de dommages de guerre.

Conseil constitutionnel, commentaire officiel de la décision n° 2017-690 QPC, 8 février 2018.

Conseil d'État, compte rendu du colloque « Dommages de guerre et responsabilité de l'État », décembre 2019.