



Michel LE CLAINCHE

Président de l'Association de soutien à la revue Gestion & Finances Publiques

1921-2021 :

De la *Revue du Trésor* à *Gestion & Finances Publiques*

Mots-clés : histoire - Trésor public - Revue du Trésor-Gestion et Finances publiques

La *Revue du Trésor* a été créé en 1921. *Gestion & Finances Publiques* lui a succédé en janvier 2009. Progressivement, la revue a eu trois vocations successives et non exclusives : bulletin de liaison entre les agents du Trésor public de 1921 à 1940 ; revue de la direction de la comptabilité publique de 1945 à 1990 ; revue de finances publiques depuis 1991.

Le premier numéro de la *Revue du Trésor* est paru le 1^{er} janvier 1921. *Gestion & Finances Publiques* a pris la succession le 1^{er} janvier 2009, sans interruption et avec les mêmes équipes¹. Cette année 2021 est donc bien celle du centième anniversaire de notre Revue dont la publication n'a été interrompue que de novembre 1940 à juillet 1945. Sa ligne éditoriale a évolué, comme on le verra, mais son centre d'intérêt principal est resté le même : les métiers des finances publiques.

L'auteur de cette étude, rédacteur en chef de la Revue de 2015 à 2021, n'est pas un historien. Pour

mériter cette qualification, il aurait fallu recourir à diverses sources (archives, correspondances, témoignages...) alors qu'on s'est limité à parcourir la Revue elle-même complétée par les amicales remarques d'André Girault et de Jacqueline Escard, anciens dirigeants de la Revue.

On a essayé de se garder de tout jugement de valeur sur les choix de la Revue à telle ou telle époque afin d'éviter le grave défaut d'anachronisme². Quand nos prédécesseurs ont écrit pour offrir un service pratique aux agents du Trésor en fonction, ils n'écrivaient pas pour plaire aux spé-

¹ La collection est accessible sur le site de la Bibliothèque Nationale de France gallica.bnf.fr. Une sélection de 230 articles de la Revue du Trésor sera prochainement mise en ligne sur le site de la revue : financespubliques.info

² V.par exemple, la tribune : « L'anachronisme est un péché contre l'intelligence du passé », Le Monde du 25 juin 2020, p.31, Jean-Noël Jeanneney, Mona Ozouf, Maurice Sartre, Annie Sartre, Michel Winock.

cialistes des finances publiques qui exerceraient des dizaines d'années plus tard !

En revanche, il est possible de mettre en valeur les continuités et les évolutions. Au cours de ce centenaire, le renouvellement a sans cesse été proclamé par les équipes successives et s'est manifesté par quatorze changements de couverture ! Pourtant, le seul changement d'orientation majeur se situe en 1945, après l'interruption de la période d'occupation, au moment d'un redémarrage sur de nouvelles bases qui, cependant, présentaient une certaine fidélité aux origines. À l'exception de ce moment crucial, la Revue a été en perpétuelle « adaptation glissante ». Les équipes se sont succédé, les lignes éditoriales se sont infléchies, mais toujours progressivement

et dans le cadre d'une dialectique permanente entre, d'une part, la spécificité corporative de la Revue, et, d'autre part, les tentations d'une plus grande ouverture sur l'univers (ou plutôt le microcosme) des finances publiques.

Une segmentation de l'histoire de la Revue en plusieurs phases comporte donc une certaine dose d'arbitraire : chaque étape a laissé des traces pour l'avenir, chaque projet innovateur s'est assez largement inspiré de ses prédécesseurs. Néanmoins, trois périodes marquent l'évolution de la Revue. Elle a été successivement et non exclusivement : une revue « corporative » (1921-1940), une revue « administrative » (1945-1991), une revue « scientifique » (1991-2021)³.

1 Une revue « corporative » : la revue des comptables publics (1921-1940)

A. Un bulletin de liaison entre les agents du Trésor public

En 1920, un groupe de comptables publics investis de responsabilités dans des groupements corporatifs lancent l'idée d'un bulletin de liaison indépendant qui s'adresserait à tous les comptables du Trésor. Un appel lancé dans le réseau reçoit un accueil très favorable et le premier numéro de la Revue est paru en janvier 1921(1) v. aussi (2) et (15).

Il n'existe pas à l'époque de bulletin de l'administration centrale ; celle-ci envoie irrégulièrement aux services des circulaires et des « lettres communes ». L'assistance des trésoreries générales et des recettes des finances aux nombreux percepteurs ruraux est limitée. Il n'existe pas davantage d'organisations syndicales. D'ailleurs, le statut unique n'a pas encore vu le jour : on distingue les personnels des trésoreries générales, les percepteurs et les agents des « recettes spéciales ».

« Indépendance » et « unité » seront donc les mots-clés de la *Revue du Trésor* qui répond à de multiples besoins d'information, de formation, de liaison et de reconnaissance du métier de comptable public. Dans l'appel aux abonnés qui ouvre le premier numéro, la Revue se présente comme « un organe de liaison entre les agents de tous grades et de toutes catégories de personnel comptable et administratif du trésor, par et pour le travail ». Il est destiné à « faire naître entre les différentes catégories de personnel, les liens d'estime mutuels, d'harmonie et de confiance sans lesquels il n'y a point de salut » (1).

Sur le plan de l'organisation, le statut de société anonyme est choisi pour affirmer l'indépendance de la nouvelle revue. Le président du conseil d'administration est celui de l'imprimerie de la revue mais celle-ci est animée en fait par le groupe des fonctionnaires fondateurs dont les deux directeurs sont Gaston Salaün, receveur-percepteur du VIII^e arrondissement de Paris, pour la rédaction, et Georges Girard, percepteur hors classe à Houilles (Seine-et-Oise), pour l'administration, auxquels est associé Jules Guiraud, receveur de la Seine, qui fut président du comité de rédaction avant d'être nommé directeur de la comptabilité publique, puis sous-gouverneur de la Banque de France.

Dès l'origine, la Revue affiche un comité de patronage très prestigieux comprenant des ministres en exercice, des hommes politiques, la plupart anciens ministres (Louis Lasteyrie, Georges Doumer, Louis Marin, Louis Klotz, Joseph Cailleaux, Étienne Clémentel), les professeurs Joseph Barthélémy et Gaston Jèze,.... mais la Revue ne publie malheureusement aucun article de ces éminentes personnalités. En 1940, le Comité se restreint. Les anciens parlementaires disparaissent ainsi que Gaston Jèze. Joseph Barthélémy reste au titre de Garde des sceaux. Par ailleurs, depuis l'origine, un comité juridique, dont le rôle n'est pas précisé, réunit des avocats, avoués et autres juristes.

L'année 1940 est évidemment très difficile. La Revue manque de papier, certains de ses collaborateurs sont mobilisés, la diffusion en zone libre

³ Les numéros entre parenthèses renvoient à la liste des articles de références en annexe.

est impossible. Six numéros seulement seront publiés jusqu'en novembre 1940 dont le contenu est limité à l'essentiel de l'actualité technique sauf un bref message dans le N° 3/4 pour célébrer les 20 ans de la Revue et laisser espérer une autorisation de paraître pour 1941 (3). D'après Marcel Montpezat, dans un éditorial de 1950 (6), les animateurs s'interrogent sur son maintien au prix d'une perte d'indépendance certaine. La Revue ne sera plus autorisée à partir de janvier 1941. Une circulaire n° 1 datée de janvier-février 1944, à distribuer dans les services, émanant du « comité technique de la société des éditions du trésor » et parue sans autorisation (4), est difficile à interpréter. Elle mentionne les efforts de quelques collègues qui travaillaient en 1943 à une « résurrection de la revue du trésor sous une forme nouvelle » et leur renoncement en raison du coût du papier et de la réglementation de la presse. Elle donne un certain nombre d'informations techniques sur les concours, les salaires et les indemnités. Elle expose des « suggestions et réflexions soumises à l'administration centrale » telles que « la situation des comptables et agents actuellement travailleurs en Allemagne en ce qui concerne tous les événements susceptibles d'influer leur carrière », l'attente de nouveaux vélomoteurs et vélos pour effectuer les tournées, l'insuffisance de l'allocation pour frais de service ou les bienfaits de la loi du 10 août 1943 qui a simplifié le code des impôts directs.

B. Des articles pratiques à l'intention des agents du Trésor

Le contenu de la revue qui adopte la signature d'« organe mensuel d'études et d'informations professionnelles » est principalement pratique : documentation officielle (lois, décrets, réponses ministérielles, lettres de la direction de la comptabilité publique...), nominations, décorations, petites annonces, offres et placements. Dès le début, et ensuite à maintes reprises, la Revue entend se distinguer clairement des organes de presse syndicaux, d'un côté, et des grandes revues économiques et financières de l'autre (8).

Ce sont très naturellement les préoccupations des comptables qui forment l'essentiel des articles de fond. Le thème qui revient le plus souvent est celui des conséquences de la guerre sur l'exercice des fonctions de comptables publics : désorganisation, manque de moyens (personnel ; papier...) ; élargissement des missions ; paiement des pensions, des indemnités...et, surtout, bouleversement des impôts directs par la création de l'impôt sur le revenu beaucoup plus difficile à recouvrer que les vieux impôts indiciaries.

Cette évolution du métier s'accompagne, selon la Revue, d'une dévalorisation des comptables publics aux yeux des décideurs politiques et de l'opinion. La presse les assimile à tort au « fisc », les politiques abusent des nominations exceptionnelles, les fraudeurs de l'impôt sur le revenu sont nombreux. Face à ces difficultés, les fonctionnaires, et en particulier, les percepteurs sont des techniciens, dévoués à l'intérêt général contre les intérêts particuliers, honnêtes bien que très mal payés (« salaire multiplié par deux, charges de travail multipliées par dix »). Ils ont un rôle social, largement méconnu, de payeur et de conciliateur humaniste entre les intérêts généraux et les intérêts particuliers.

La Revue, qui se veut toujours constructive, promeut donc de nombreuses réformes. Elle suggère divers aménagements au statut des comptables : réorganisation des services locaux, distinction des fonctions de payeur et de percepteur, suppression des nominations exceptionnelles, revalorisation des traitements, création d'un statut et d'une direction unique des comptables du trésor. Elle propose une réforme audacieuse de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics (RPP) qui ne devrait être engagée que pour faute caractérisée et appréciée par une commission administrative. Elle suggère des améliorations à l'imposition générale des revenus : unification de la direction des contributions directes et du recouvrement, abandon complet des impôts indiciaries, traitement particulier des revenus de capitaux, dénonciation de la fraude et du poids effectif de l'impôt sur les salariés, déclaration et taxation des éléments du train de vie, sanctions renforcées, promotion du civisme fiscal dans la presse, éducation des contribuables....

Mais la Revue se fait aussi l'écho de préoccupations plus larges. La volonté d'ouverture et d'adaptation est affirmée dès l'origine. Le premier éditorial de 1945 indiquait le souhait « d'ajouter à la partie administrative une partie d'informations la plus ouverte que possible »(5). Au début, les sujets généraux sont réservés au rédacteur en chef. Dans les années trente, des thèmes diversifiés apparaissent : sur la Cour des comptes dont la jurisprudence fait l'objet de quelques articles chaque année (avec les analyses peu conformistes de Loys Moulin, conseiller-maître), sur la dette publique, sur la décentralisation et la réforme des finances locales, sur les rapports de la Société des nations, sur l'économie, sur l'histoire des finances (par M. Noël, receveur des finances), sur la Banque de France, sur la monnaie (par Georges Grand, TPG honoraire).

Peu d'articles font allusion à la conjoncture générale. Les références à l'actualité sont très discrètes. On souhaite la fin des désordres, la paix, la sérénité ; on évoque la crise économique et morale, la notion d'autorité, mais on ne trouve pas d'allusions directes aux mouvements d'extrême-droite ou au front populaire. Les réformes économiques et financières (par exemple en 1926) et les divers projets de réforme de la comptabilité publique sont traités de manière la plus neutre possible à travers des documents officiels : rapports parlementaires, projets de loi, textes adoptés.

Enfin, cette revue serait incomplète sans un regard sur la publicité abondante et diversifiée qui est un gage d'indépendance et un témoignage sur l'époque : les voitures (Hispano-Suiza, Salmson), le poste de radio portatif Vitus et, plus proches du travail, des publicités pour les coffres-

forts, les machines à écrire, un déménageur, des cours de comptabilité, la reliure Clio pour la *Revue du Trésor*, le bloc « chaque jour » Cléon....

Pierre Grégoire peut écrire en 1957 : « Dès 1920, la revue s'est acquis, comme organe d'informations professionnelles, une place de premier plan dans les Services Extérieurs du Trésor et une large audience dans les milieux parlementaires comme auprès de tous ceux qui s'intéressent aux questions financières »(9).

La Revue conservera tout au long de son histoire son souci d'être utile aux fonctionnaires des finances qui resteront son « cœur de cible » tout en essayant d'élargir son lectorat. En revanche, un autre trait va évoluer : la relation avec l'administration centrale, qui est simplement « courtoise » selon Louis Grégoire (16), va se transformer en véritable partenariat.

2 Une revue « administrative » : La revue de la direction de la comptabilité publique (1945-1991)

A. La revue de la direction de la comptabilité publique

En juillet 1945, la Revue qui reparait se veut résolument nouvelle. Elle garde son titre mais précise « nouvelle série ». Selon l'éditorial du comité de rédaction dans le premier numéro : « La Revue du Trésor paraît nette, loyale, sans racine dans ce passé qui de 1940 à 1944 fut un cauchemar national » (5).

Le comité de patronage prestigieux a disparu et la Revue est placée sous le patronage de « M. Le directeur de la comptabilité publique ». L'édito affiche l'ambition d'être « un organe digne de la grande maison professionnelle à laquelle nous appartenons ». Un élément important sera révélé en 1957 dans un éditorial de Pierre Grégoire : La « résurrection » a eu lieu à l'initiative du nouveau directeur de la comptabilité publique Pierre Allix qui souhaitait que la Revue renaisse « dans le sillage de la direction de la comptabilité publique »(9). L'auteur indique : « Lorsque pour répondre à un souhait de Monsieur le Directeur de la comptabilité publique, la Revue dont la publication avait été interrompue pendant l'occupation, reparut à la Libération, elle retrouva immédiatement sa place au sein des services du trésor... ». Louis Grégoire est encore plus précis dans un texte de 1997 publié dans un numéro spécial d'hommages (16) où il raconte que Pierre Allix confia cette mission à Pierre Grégoire alors

receveur-percepteur et mutualiste et à son fils Louis qui était son élève à Sciences Po et qui, fonctionnaire de l'équipement, participera très activement à l'animation de la Revue de 1944 à 1998. Ce pilier de la rédaction de la Revue évoque le partenariat et « la relation étroite et confiante qui existe entre la direction et la société ». « Schématiquement, la revue n'est pas sous la coupe du directeur de la comptabilité publique. Elle est cependant à sa disposition ». Cette grande proximité avec le directeur de la comptabilité publique dura longtemps comme en témoigne par exemple, l'éditorial du premier numéro de l'année 1976 dans lequel Jean Farge rend hommage à la Revue qui « contribue... à préserver l'identité d'une administration respectueuse de ses hautes traditions et animée par une constante volonté de progrès » (14). Dans un style lapidaire, Michel Prada, directeur en 1980, présentant ses vœux aux lecteurs de la Revue, la qualifie de « filleule du directeur de la comptabilité publique... » (15).

Les structures de gestion, aux appellations variables, sont organisées autour d'une société commerciale, d'un ou plusieurs comités, et surtout d'une équipe exerçant des fonctions de rédaction et d'administration : Jean-Bernard Raynaud, rédacteur en chef, Maurice Cornilié, directeur général, Pierre Grégoire, secrétaire général, Louis Grégoire, secrétaire de rédaction. S'y adjoindra très rapidement un brillant

éditorialiste : Marcel Montpezat. Cette équipe donne à la Revue « ses lettres de noblesse » dans la décennie soixante-dix ainsi que le soulignera André Girault en 1999 dans son bel article pour le quatre-vingtième anniversaire (18). Ce groupe d'animateurs a su se renouveler et s'élargir progressivement par des recouvrements d'équipes, des promotions internes et des recrutements nouveaux au fil des départs, des retraites et des décès. La tonalité dominante de la Revue ne changera ni lors du renouvellement annoncé en 1957 par Pierre Grégoire, ni avec l'arrivée de la nouvelle équipe Robert Founs et Ernest Marque en 1977.

Dans son éditorial de 1950, Marcel Montpezat qualifie d'excellente « la santé morale et physique » de cette revue appréciée à travers le nombre de ses abonnés et l'augmentation de sa pagination (6). Sauf en 1956, année du décès de Jean-Bernard Raynaud, la Revue publie dix numéros par an. Dans les années 2000, la Revue annoncera un tirage à 8.000 puis 7.000 exemplaires et assure être lue par 35.000 puis 25.000 personnes (18 et 21).

Ce succès s'explique sans aucun doute par la qualité de la Revue et son adéquation aux attentes des comptables. Le partenariat avec la direction de la comptabilité publique est tout aussi essentiel puisque Louis Grégoire, dans le texte précité de 1997, évoque l'ordre qu'un directeur de cabinet du ministre avait adressé au directeur de la comptabilité publique de « faire cesser tout soutien à la revue et de supprimer tout prélèvement sur les crédits de documentation pour rembourser aux services extérieurs les abonnements souscrits par eux auprès de nous ». Ordre qui, bien heureusement pour la Revue ne fut pas mis à exécution.

B. Une ouverture contrôlée et limitée

Le ton de la Revue oscille entre les éditoriaux abstraits et très généraux de Marcel Montpezat et de quelques autres membres du comité de direction et les sujets techniques.

Montpezat, receveur-percepteur mais aussi homme de lettres, membre de l'Académie des poètes classiques, disserte brillamment sur la crise (économique, financière, morale), la convergence des efforts, la nécessaire hauteur de vue, le progrès (dans l'ordre, ... et réciproquement), la culture, l'information financière des citoyens, le civisme fiscal, la lutte contre la fraude, la psychologie, l'amabilité, les relations publiques, la jeunesse, le langage, les réformes, les leçons du

passé... À partir de 1975, les éditoriaux de Marcel Montpezat disparaissent et ne sont pas remplacés.

Le contenu de la Revue est largement influencé par la proximité avec la direction avec des références à « M. le Directeur », des éditos des ministres ou de hautes personnalités, des articles rédigés par des cadres de la comptabilité publique, la publication de la lettre de départ de Martial Simon ou des vœux de Jean Farge. S'y ajoutent les nécrologies, les comptes-rendus de remises de décorations, les messages du directeur, ses visites de terrain ou celles du ministre, les voyages des stagiaires de l'École nationale du Trésor, les remises de médailles de la Caisse nationale de prévoyance, les inaugurations de trésoreries générales ou de perceptions.... La Revue comporte toujours son lot de circulaires et notes de la direction, de réponses ministérielles, de lois et décrets... Elle présente aussi des revues de presse, des courriers de lecteurs, des annonces, des informations d'associations corporatives.

Chaque numéro comprend une ou deux études à caractère très professionnel. Le thème principal est celui de la nécessaire revalorisation de la fonction publique en général, et celle du Trésor public en particulier. Pour les auteurs, la direction de la comptabilité publique est moins reconnue que d'autres directions financières, les employés du Trésor public sont moins bien traités que les postiers et ils sont réduits à tort à leur fonction de recouvrement qu'ils exercent pourtant avec doigté et sens du devoir. Par ailleurs, on retrouve des analyses relatives aux statuts, indices et reclassements, les propositions de réforme de la responsabilité, des études juridiques sur le recouvrement, quelques propositions de simplifications (le comptable unique des régies financières) et une demande répétée d'éducation du contribuable (par exemple, par le truchement d'un centre d'informations fiscales). La jeune École nationale du Trésor fournit une matière renouvelée : les discours de baptême de promotions, les programmes, voire des cours et conférences. Les chefs de bureaux de l'administration centrale produisent à partir des années soixante-dix des articles de synthèse sur la direction : immobilier, informatique, contrôle financier déconcentré, centralisation comptable. La Revue publie aussi des comptes-rendus d'assemblées de mutuelles ou de l'Association des comptables d'établissements publics nationaux et de journées d'études syndicales.

Malgré tout cela, on aurait bien tort de réduire la Revue du Trésor à un simple bulletin d'informations pratiques à l'intention des comptables pu-

blics. Vers la fin des années cinquante, la Revue publie davantage d'études et de chroniques qui portent sur des thèmes plus larges que les sujets strictement techniques (comptabilité publique et comptabilité commerciale, articulation budget/comptabilité, mécanisation et informatisation, réforme administrative, économie, politique fiscale, aménagement du territoire...) et sont plus approfondies. Une longue et belle série d'articles sur les établissements publics par leurs agents comptables est complétée par une série d'articles très complets sur le secteur public en France et en Europe qui est due à Armand Bizaguet. Commencée en 1972, elle ne s'achèvera qu'en 1994. Des rapports officiels de la Cour des comptes, de la Commission de vérification des comptes de la Nation, des rapports annexés au budget donnent des informations sur l'actualité des finances publiques.

L'actualité politique et sociale est abordée de manière irrégulière, incidente et allusive, principalement dans les éditoriaux. Deux de ceux-ci seront consacrés au mouvement Poujade qui permettront de mettre en valeur le message de la nécessaire éducation du contribuable (9) ; deux au nouveau franc qui mettra l'accent sur la psychologie en matière de finances ; deux au projet d'impôt unique sur l'énergie. La RCB (Rationalisation des choix budgétaires) fait l'objet d'allusions dans un édito de 1969 (13).

Peu à peu, la Revue s'enrichit de regards nouveaux. On voit apparaître à cette époque les premiers articles d'universitaires : en 1954, une courte préface de Jean Rivero, en sa double qualité de professeur et de conseiller municipal de Poitiers, à un article d'un trésorier de Poitiers sur le contrôle de la dépense des collectivités locales (7), puis des reprises de la Revue de Science financière : un article de Serge Dimitri Lavroff sur les trésoriers payeurs généraux en 1960 (10), un article de Jean Lamarque sur la comptabilité communale en 1962 (11), un article de Robert Ludwig sur l'ordonnateur secondaire en 1966 (12). Les études économétriques de Bernard Dugué, chargé d'études à la direction de la comptabilité publique mélangent mathématiques et humanisme autour des sujets monétaires. Les premières chroniques de droit budgétaire et de comptabilité publique de Raymond Ludwig paraîtront au milieu des années soixante-dix et sa première chronique de jurisprudence de la Cour des comptes figure au sommaire du N° 9 de 1977. Les premiers articles historiques de Pierre-François Pinault sont publiés en 1981.

La *Revue du Trésor* s'est donc progressivement ouverte à des préoccupations bien plus larges que les seuls intérêts corporatifs des comptables publics. Elle va s'adresser désormais à tous les professionnels des finances publiques.

3 Une revue « scientifique » : La revue de référence des professionnels des finances publiques

A. Une revue de plus en plus autonome

1) Un contexte de plus en plus difficile

L'arrivée d'André Girault comme rédacteur en chef en janvier 1991, au moment du soixante-dixième anniversaire, est l'occasion d'une nouvelle affirmation de la volonté de diversification et d'ouverture et de nouvelles couvertures apparaîtront en 1991, 1995, 1996 et 1999. En octobre 2003, les animateurs proclament à nouveau leur volonté de renouvellement et la manifestent par une nième nouvelle couverture et une nouvelle signature qui marquent un réel élargissement de la perspective pour le « mensuel des professionnels du secteur public ». La création d'un comité de lecteurs est annoncée. Les informations officielles subsistent mais elles sont regroupées à la fin du sommaire. En 2005 une nouvelle équipe se présente par un éditorial qui annonce de « Nouvelles idées, nouveaux

projets » (19). Elle est composée de Gérard Legrand, rédacteur en chef et Pierre-François Pinault, président du comité de soutien (1991-2021) et d'orientation. La direction administrative est assurée par Guy Sanglier remplacé par Jacqueline Escard en octobre 2008. En 2015 Michel Le Clainche succédera à Gérard Legrand.

Plusieurs changements très importants vont intervenir dans l'environnement de la Revue. Le premier est la fusion entre la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des impôts en 2008. La Revue va s'adresser naturellement aux fonctionnaires de la nouvelle direction quelles qu'en soient les origines et devra changer de nom, ce qui a suscité des débats. Le choix de « Gestion et Finances publiques » permet d'afficher « finances publiques », l'expression-clé de la nouvelle direction ; la référence à la « gestion publique » renvoie à l'appellation du « pôle gestion publique » qui, au sein des nouvelles entités désigne la partie « non fiscale »,

assez hétérogène et principalement héritée de la DGCP. Toutefois, l'expression « gestion publique » sera peu à peu interprétée comme le domaine de l'organisation administrative et du management public complémentaire de celui des finances publiques *stricto sensu*.

Mais c'est la chute inexorable des abonnements, qui ne sont plus pris en charge par l'administration centrale depuis plusieurs années, qui sera le facteur-clé du changement. Des causes structurelles profondes vont s'ajouter aux contraintes budgétaires de plus en plus pesantes : le développement de la communication interne dans l'administration, la focalisation des services sur la réalisation d'objectifs quantitatifs, le déclin d'une certaine forme de culture générale administrative, l'irruption du numérique et le déclin corrélatif des médias papier, la spécialisation de la recherche, les nouvelles habitudes de lecture à la demande et non plus en suivant des sommaires ou des programmes préconçus...

Malgré les réserves financières, l'équilibre de la Revue est menacé. Elle tente de se diversifier avec un certain succès (éditions d'ouvrages, agendas, site internet), devient bimestrielle pour réduire les coûts en 2014, puis le choix sera fait en 2017 de confier à un éditeur professionnel, la société Lavoisier, la responsabilité technique et financière de la Revue. Parallèlement, les structures de gestion seront simplifiées : la société commerciale sera liquidée, la Revue disposera désormais d'un comité scientifique, d'un comité de rédaction et d'une association de soutien. Michel Le Clainche avec Bernard Nicolaieff sera l'artisan de cette transformation.

L'essor du numérique a commencé à modifier considérablement les habitudes de lecture et la Revue n'est pas restée inactive dans ce domaine. Dès 2014, l'équipe de Gérard Legrand et Jacqueline Escard a créé un site internet de qualité qui permet à la fois de gérer la Revue (accès aux archives, abonnement en ligne, revue en ligne) et d'accéder à des bases documentaires (lois de finances, réponses parlementaires). Ce site sera réactualisé par Bernard Nicolaieff en 2016, notamment par l'adjonction d'un blog et par la mise en ligne gratuite de chroniques d'actualité. Parallèlement, le site *Revue on line* de Lavoisier offre des possibilités d'abonnement en ligne, d'abonnement à une revue complètement dématérialisée, de vente à l'article, d'accès aux numéros récents et à quelques articles gratuits. Par ailleurs, Jacqueline Escard a piloté avec succès la numérisation de la quasi intégralité des numéros de la Revue depuis 1921 sur le site Gallica de la Bibliothèque nationale. Enfin, depuis 2019, le site

de vente en ligne Cairn, très apprécié des universitaires, offre des ventes à l'article et des abonnements groupés dans le cadre de bouquets de services. Mais on doit constater que le cœur de cible est resté très attaché à la revue papier et que les utilisateurs effectifs des sites sont autant d'abonnés en moins.

La Revue va devoir intéresser une cible plus large de lecteurs tout en limitant les pertes de ses fidèles abonnés.

B. Le nouvel équilibre entre praticiens et chercheurs

À partir des années quatre-vingt-dix, des articles intéressants paraissent sur la dette, les nouveaux moyens de paiements, le contrôle d'État, l'audit à la direction de la comptabilité publique, le projet de service, les collectivités locales, la défense et l'intelligence économiques, les marchés publics, les contrôles, le renouveau du service public. L'ouverture sur l'étranger, qui n'était pas absente, devient plus sensible : des études décrivent des institutions financières des États-Unis, de Grande-Bretagne, d'Afrique.

La M14 donne lieu à plusieurs articles, dossiers et fiches techniques. La première chronique de Philippe Marchat sur l'euro paraît dans le numéro de juin 1996. Ce thème prendra progressivement une certaine extension avec une rubrique « Demain l'euro » et des fiches techniques. La LOLF, votée en 2001, suscite de nombreux articles de praticiens et d'universitaires et fait l'objet d'un numéro spécial remarqué (20).

En 2000, Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, auxquels s'adjoindra Stéphanie Damaey, commenceront la chronique régulière des décisions de la Cour des comptes pendant que parallèlement Pierre Rocca inaugure une chronique des décisions des Chambres régionales et territoriales des comptes qu'il poursuivra avec Jean-Luc Girardi. Le 1er octobre 1999 paraît le premier article de commentaire d'une décision financière du Conseil constitutionnel de Jean-Luc Pissaloux (17). Les amateurs d'histoire peuvent lire les nombreux articles de Pierre-François Pinaud et d'André Neurisse.

La vie de la direction générale de la comptabilité publique, de l'École nationale du Trésor et de la Caisse nationale de prévoyance ainsi que les comptes-rendus de divers congrès professionnels sont toujours présents mais de plus en plus discrets.

La Revue se présente en 2007 comme un « organe mensuel d'études et d'informations administratives, juridiques et financières ». En dehors

des articles plus professionnels, elle aborde des sujets divers avec des signatures nouvelles et assez souvent extérieures à la direction générale de la comptabilité publique : euro, gestion publique (RGPP), collectivités locales, LOLF, contrôle comptable, gestion privée, pôles de compétitivité. Gérard Legrand fait appel à des signatures d'économistes renommés tels que Patrick Artus et Jean-Marie Daniel ou de consultants tel que Michel Klopfer. Des numéros spéciaux thématiques seront consacrés au sport, à la culture, aux partenariats publics-privés, à la LOLF, aux associations, au contrôle fiscal, au décret sur la gestion budgétaire et comptable publique. Les premiers actes de colloque, sur « Services déconcentrés de l'État et LOLF » et sur « L'évolution des juridictions financières » sont publiés en 2011 (22) et en 2013 (23).

À partir de 2015, quelques inflexions ont pour effet de consolider ces évolutions, d'essayer d'élargir l'audience de la « Revue de référence des professionnels des finances publiques » (25) en s'adressant à la fois aux fonctionnaires financiers, qui ne peuvent se désintéresser d'une certaine culture générale administrative, et aux universitaires, qui souhaitent connaître l'aspect concret des finances publiques. Dans un éditorial de 2018, le caractère propre de la Revue est ainsi défini : « carrefour, lieu de rencontres, de convergences, de débats... » (31).

Il n'y aura pas de nouvelle couverture de 2013 à 2021 et la présentation attrayante (format, quadrichromie) sera conservée. Les innovations ont pour but de renforcer l'aspect « scientifique » de la Revue : des rubriques fixes qui couvrent, dans la mesure du possible, une conception large des finances publiques incluant notamment les finances locales, sociales et européennes, l'international et le management public ; des résumés systématiques ; une diversification dans le style des articles : entretiens avec des personnalités, regards croisés sur un thème, dossiers ; une référence plus systématique à l'actualité, comme la crise sanitaire (36). Les comptes-rendus de colloques (par exemple : La règle d'or dans l'Union européenne (26), et Quelles finances publiques pour demain ? en 2015 (27), ou plus récemment Les mythes financiers (28) et Quoi qu'il en coûte (29) en 2021. Les Institutions financières indépendantes en 2019 (34) vont prendre de l'importance jusqu'à occuper 30 % du volume des articles publiés. Des dossiers et numéros spéciaux seront consacrés, par exemple, aux 10 ans de pratique de la LOLF (30), aux institutions financières en mai 68 (32), à l'autonomie financière des collectivités locales.

Ces sujets sont de plus en plus traités par des universitaires, professeurs confirmés (exemple : Constitution et Finances Publiques par Éric Oliva (33) et les savants articles de Stéphanie Damarey sur la responsabilité des comptables publics) ou jeunes docteurs qui demandent des certificats de publication. Un dispositif de relecture en double aveugle est institué. Les comités, scientifique et de rédaction, organisent une communauté de soutiens de plus en plus actifs.

Les articles décrivant les pratiques effectives ne sont pas oubliés. La Revue publie de nombreux dossiers en collaboration avec des équipes de la DGFIP ou du ministère : dématérialisation dans le secteur local, contrôle fiscal, 30 ans de Bercy (35)....

Une statistique par matières conduit aux résultats approximatifs suivants (en moyenne sur trois ans de 2018 à 2020) : sur une centaine d'articles annuels, 25 sont relatifs aux finances publiques en général ou au budget de l'État et des opérateurs, 25 aux finances locales, 5 aux finances sociales, 15 à la fiscalité, 5 à la comptabilité publique, 5 au management public, 5 à l'histoire, 15 à l'Europe ou à l'international. La répartition par auteurs montre une égalité numérique entre les auteurs académiques et praticiens ainsi qu'entre sujets d'intérêt pratique se rattachant aux métiers de la DGFIP et sujets plus académiques.

Les chroniques continuent et s'enrichissent dans le but de fidéliser les lecteurs et de leur fournir une information actualisée : Repères mensuels de l'actualité des finances et de la gestion publique depuis septembre 2014, jurisprudence de la Cour des comptes, des chambres régionales et territoriales des comptes, du Conseil constitutionnel, des juridictions administratives, bibliographie.

Perspectives

Une nouvelle équipe très représentative de la diversité des publics se met en place au 1er janvier 2021, l'année du centenaire. Elle bénéficiera du retentissement de cet événement marqué notamment par un colloque scientifique sur « Finances publiques vertes : illusion ou révolution ? ». Elle évaluera les forces et les faiblesses de la Revue, consultera les lecteurs et apportera des idées nouvelles. Elle devra réfléchir à l'évolution de la Revue dans deux directions qui seront probablement complémentaires : l'allègement des coûts de la formule papier (format, quadrichromie, périodicité, chroniques...) et l'adaptation au numérique, en distinguant mieux ce qui relève de l'actualité, qui pourrait avantageusement être diffusé sous forme de lettre dématérialisée, et ce qui relève des études de fond qui

seront de plus en plus lues à l'article. Sur le fond, l'orientation générale de la Revue pourra s'infléchir en faisant varier, le cas échéant, le curseur entre les trois vocations léguées par son histoire

centenaire : « corporative », « administrative » et « scientifique ». ■

Articles de référence (par ordre chronologique)

1. Le conseil de direction, *Aux abonnés de la Revue du Trésor*, RdT 1921, n° 1, p.1.
2. Gaston Salaün et Georges Girard, *Vingt ans après*, RdT 1940, n° 3-4, p.45.
3. *Avis aux abonnés*, RdT 1940, n° 10-11-12, p. 157.
4. Le comité technique des éditions du Trésor, *Circulaire n° 1*, janvier-février 1944 (classée à janvier 1940 sur Gallica).
5. Le comité de rédaction, *Contacts*, RdT 1945, n° 1, p.1.
6. Marcel Montpezat, *Éditorial 1951*, RdT 1950, n° 12, p.369.
7. Jean Rivero, Préface à l'article de Robert Brichet, *La responsabilité du receveur municipal en raison des paiements faits en exécution d'une délibération du conseil municipal*, RdT 1954, n° 6, p. 203.
8. Marcel Montpezat, *Éditorial À propos de l'UDCA*, RdT 1955, n° 10, p. 361.
9. Pierre Grégoire, *Éditorial Renouveau*, RdT 1957, n° 5, p.129.
10. Georges Dimitri Lavroff, *Le Trésorier payeur général*, RDT1960, n° 8-9, p. 307.
11. Jean Lamarque, *Comptabilité publique et comptabilité privée, l'application du plan comptable aux communes*, RDT 1962, n° 11, p. 361.
12. Robert Ludwig, *Les attributions de l'ordonnateur secondaire*, RDT 1966, n° 3-4, p. 93.
13. Bernard Dugué, *Éditorial, Contrat social et liberté*, RdT 1970, n° 3-4, p. 51.
14. Jean Farge, *Les vœux de M. le Directeur de la comptabilité publique*, RdT 1976, n°1, p.3.
15. Michel Prada, *Les vœux de M. le Directeur de la comptabilité publique*, RdT 1980, n° 1, p.3.
16. Louis Grégoire, *Extrait d'un projet de lettre rédigé par Louis Grégoire en avril 1997, resté à l'état de projet et destiné au directeur de la comptabilité publique*, N° spécial, *Histoire de la Revue du Trésor, Hommage à Louis Grégoire*, RdT 1998, n° 12.
17. Jean-Luc Pissaloux, *Le contrôle de la constitutionnalité de la loi de finances pour 1999 ou la confirmation de la jurisprudence financière constitutionnelle*, RDT 1999, n° 10, p. 579.
18. André Girault, *Anniversaire*, RdT 1999 n° 12, p. 947.
19. Pierre-François Pinaud et Gérard Legrand, *Nonagénaire et éternellement jeune*, RdT 2005 n° 6, p. 274.
20. *La LOLF, une révolution silencieuse*, RdT 2006, n° 7, n° spécial.
21. *La Revue du Trésor (publicité)*, RdT 2006, n° 7, p. 396.
22. *Actes du colloque de la SFFP : « Services déconcentrés de l'État et LOLF : entre bureaucratie et performance »*, RdT 2011, n° 8-9, p. 613.
23. *Actes du colloque « L'évolution des juridictions financières »*, 1^{er} et 2 décembre 2011, G&FP 2013-1, p. 5.
24. *Le décret Gestion Budgétaire et Comptable Publique*, G&FP 2013, n° 2-3, n° spécial.
25. Michel Le Clainche, *Éditorial*, G&FP 2015, n° 1-2, p. 3.
26. Aurélien Baudu, Michel Lascombe (dir.), *La règle d'or des finances publiques en Europe*, extraits du symposium international de Lille, 27-28 mars 2014, G&FP 2015, N° 1-2, p. 6.

27. *Les finances publiques : quelle place pour demain ?* colloque organisé par la SFFP les 15 et 16 janvier 2015, GFP 2016, n° 1, p.4.
28. *Les mythes en droit public financier*, colloque organisé par la SFFP, GFP 2021, n° 1, p.12.
29. *Quoi qu'il en coûte*, colloque organisé par le Centre d'études fiscales et financières de l'université d'Aix-Marseille, GFP 2021, n° 3 p. et n° 4 p.10.
30. Frank Mordacq, Michel Le Clainche (dir.) *Numéro spécial : La LOLF : 10 ans de pratique*, GFP n° 2016-6, p. 3.
31. Michel Le Clainche, *Éditorial : L'esperluette*, G&FP 2018, n° 1, p. 1.
32. Michel le Clainche (dir.), *Dossier : Les institutions financières publiques et mai 68*, G&FP n° 2018, n° 3, p. 5.
33. Oliva Éric, *Soixante ans de Constitution financière et fiscale*, G&FP 2018, n° 6, p.100 et G&FP 2019, n° 1, p. 111.
34. Albert Jean-Luc (dir.), *Les institutions financières indépendantes, colloque d'Aix- en- Provence, le 29 mars 2019*, G&FP 2019, n° 4, p. 7.
35. *Dossier : Les trente ans de Bercy*, G&FP 2019, n° 6, p. 4.
36. *Dossier : La crise sanitaire et les finances publiques*, G&FP 2020, n° 3, p. 83.

1^{re} Année

N° 1

Janvier 1921

La Revue du Trésor

LÉGISLATION -- JURISPRUDENCE -- ADMINISTRATION

PARTIE ADMINISTRATIVE

Aux Abonnés de "la Revue du Trésor"

Issue d'une pensée d'union et de solidarité, *la Revue du Trésor* se présente à ses Abonnés comme un organe de liaison entre les agents de tous grades et de toutes catégories du personnel comptable et administratif du Trésor, par et pour le travail.

Qu'on le veuille ou non, ce personnel est un. Les attributions et les responsabilités des divers agents peuvent différer entre elles ; il n'y a là qu'une différence de degré et non une différence de nature. Tous, en réalité, sont les ouvriers d'une même œuvre, les habitants d'une même maison, et ils ne doivent pas oublier que toute maison divisée contre elle-même est destinée à périr.

La Revue du Trésor se propose de réaliser entre eux le rapprochement des points de vue qui est indispensable pour exécuter, au mieux des intérêts généraux, une besogne de plus en plus lourde, de plus en plus complexe. Sans aucune violence de pensée ni de langage, mais se souvenant de la vieille fable des membres et de l'estomac, et sachant que les premiers ne peuvent rien sans le second, ni le second sans les premiers, elle essaiera de faire naître et de maintenir, entre les diverses catégories du personnel, les liens d'estime mutuelle, d'harmonie et de confiance hors desquels il n'y a point de salut. Pour qu'un grand service public réalise pleinement son objet, il faut que ceux qui lui consacrent leur activité vivent entre eux dans une atmosphère de solidarité et d'union. C'est l'union seule qui fait la force, et il n'est pas de force sans union.

Le Conseil de Direction.

ACTUALITÉS

L'IMPOT DIRECT

(Caractères généraux de la législation nouvelle.)

On ne se propose point ici d'entrer dans le détail des tarifs ni des modalités d'application que comporte le nouveau régime légal des contributions directes. Rompus par métier à l'étude de ces tarifs et à la connaissance de ces modalités, les agents du Trésor sont plus aptes à donner qu'à recevoir des indications sur les uns et sur les autres. Il existe, au surplus, sur le fonctionnement pratique du système, une abondante littérature administrative dont *la Revue du Trésor* se propose précisément, dans sa partie documentaire, de coordonner les éléments. Et à cette place, réservée aux études générales, il ne peut être question que d'examiner, dans un rapide exposé d'ensemble, les traits essentiels du régime nouveau.

Cet exposé peut n'être pas inutile s'il est exact que, quel que soit le compartiment où il est appelé à exercer son activité, un homme ne vaut qu'à proportion qu'il a des idées générales,



Couverture *La Revue du Trésor*, source : Gallica.bnf.fr./Bibliothèque Nationale de France.