

LA COUR DES COMPTES ET LE CONTRÔLE FINANCIER DES
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : HISTOIRE D'UNE TENTATION,
HISTOIRE D'UNE TENTATIVE

1914-1940

[Florence Descamps](#)

Institut national du service public | « [Revue française d'administration publique](#) »

2007/4 n° 124 | pages 659 à 672

ISSN 0152-7401

ISBN 9782909460079

DOI 10.3917/rfap.124.0659

Article disponible en ligne à l'adresse :

[https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-
publique-2007-4-page-659.htm](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2007-4-page-659.htm)

Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

© Institut national du service public. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LA COUR DES COMPTES ET LE CONTRÔLE FINANCIER DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : HISTOIRE D'UNE TENTATION, HISTOIRE D'UNE TENTATIVE 1914-1940

Florence DESCAMPS

Maître de conférence en histoire à l'École pratique des hautes études

À la fin du XIX^e siècle, alors que la III^e République cherche à assurer plus solidement ses fondations parlementaires, s'ouvre un long cycle de réflexion et de réforme sur le contrôle de la dépense publique et des ordonnateurs, depuis le contrôle de la préparation du budget jusqu'au contrôle de son exécution, en passant par la réforme de la comptabilité publique et celle du contrôle des dépenses engagées. Un cycle du contrôle, ponctué de projets et d'expérimentations, de réussites et d'échecs, d'impasses et d'innovations, dans lequel s'impliquent à la fois les Commissions des finances du Parlement, les ministres des finances et la Cour des comptes ; un cycle de cinquante années, qui va durer jusqu'à la Libération, date à laquelle de nouvelles priorités, plus *économiques* et plus *économistes*, prendront le pas sur les préoccupations de contrôle.

Alors que la Cour des comptes fête son bicentenaire en 2007, alors même que domine dans la mémoire collective de cette institution et dans l'historiographie¹ l'impression qu'entre son impériale création en 1807 et les innovations des débuts de la IV^e République, n'a régné qu'un long immobilisme, il est intéressant de se pencher sur le mouvement de rénovation dont elle a été l'objet dans l'entre-deux-guerres. Même si sous la III^e République l'objectif final affiché reste toujours l'amélioration du contrôle parlementaire de la dépense publique, la question prioritaire que se posent à l'époque les réformateurs est clairement celle de l'intervention ou de l'insertion, voire *l'ingérence*, de la Cour des comptes dans la chaîne du contrôle de la dépense publique. Alors que jusqu'à cette date la Cour des comptes a été cantonnée dans le contrôle des comptes et des comptables, cette dernière peut-elle investir le contrôle des ordonnateurs ? Jusqu'où peut-elle aller dans le contrôle de la gestion des administrations publiques ? À quel endroit de la chaîne du contrôle administratif peut-elle ou doit-elle intervenir ? Selon quels dispositifs

1. Pomme de Mirimonde (A.), *La Cour des comptes*, Sirey, 1947 ; Magnet (J.), *La Cour des comptes*, Paris, Berger-Levrault, 1965, 1986 ; La Cour des comptes, CNRS, 1984 ; Descheemaeker (C.), Paris, *La Cour des comptes*, Documentation française, 1992.

et selon quelles procédures ? À ces questions, l'entre-deux-guerres a apporté des réponses originales, qui s'élaborent au cours de trois moments bien distincts.

Une première tentative de réforme est faite dans la foulée du projet de J. Caillaux en 1914, alimentée par la pression de l'état de guerre et par les urgences de la remise en ordre financière liée au retour de la paix. Mais les esprits ne sont pas mûrs. Une deuxième tentative, mieux organisée, s'amorce au début des années trente, mais il faut attendre les années 1935 et 1936 pour que les responsables des finances publiques parviennent à mettre en œuvre la réforme de la Cour des comptes qu'ils appellent de leurs vœux depuis plus de vingt ans.

LE TEMPS DE LA MATURATION : 1914-1924

À la veille de la Première Guerre mondiale, les travaux concernant le contrôle de la dépense dans les départements ministériels peuvent apparaître comme suffisamment avancés pour que la réforme de la Cour des comptes soit à son tour mise à l'agenda politique et administratif.

En effet, sur l'impulsion en particulier de la Commission des finances du Sénat, le contrôle des dépenses engagées a connu des avancées importantes dans les vingt années qui précèdent² : une comptabilité des dépenses engagées a été instaurée (article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890) ; un contrôleur des dépenses engagées a été installé dans chaque ministère (décret du 14 mars 1893) sur nomination conjointe du ministre des finances et du ministre intéressé depuis la loi de finances du 30 mars 1902. Neuf ans plus tard, les travaux de la Commission sénatoriale créée le 2 mars 1909, présidée par J. Caillaux, inspirent la loi du 13 juillet 1911 sur le contrôle des dépenses engagées qui établit un contrôle *préalable* sur les engagements de dépenses et se préoccupe d'organiser les corps de contrôle dans les ministères.

En 1914, poursuivant méthodiquement la réflexion engagée par les Commissions des finances, Joseph Caillaux, qui occupe alors le poste de ministre des finances dans le gouvernement Doumergue, non content de réformer la fiscalité française par la création de l'impôt sur le revenu³, entreprend de parfaire le système de contrôle budgétaire et financier en étendant le rôle de la Cour des comptes au contrôle de la dépense et des administrations.

Comment renforcer le contrôle des ordonnateurs ? Le projet de loi Caillaux de 1914 portant organisation du contrôle de l'exécution du Budget

Dans ce travail de rénovation de la juridiction financière, Caillaux a été précédé par le ministre Klotz qui a créé en 1911 une Commission des Référés chargée de s'assurer que les recommandations énoncées par la Cour ne restent pas lettre-morte. En 1912, une commission chargée de suivre les Rapports annuels des corps de contrôle a été mise en place. Mais Caillaux juge ce dispositif insuffisant.

Voté le 31 mars 1914 par la Chambre⁴, le projet portant organisation du contrôle des ordonnateurs réforme la Cour des comptes dans un sens novateur, audacieux et

2. Kott (S.), *Le contrôle des dépenses engagées. Évolution d'une fonction*, Paris, CHEFF, 2004.

3. Allain (J.-C.), *Joseph Caillaux, I. Le défi victorieux, 1863-1914 et II. L'oracle, 1914-1944*, Paris, Imprimerie nationale, 1978 et 1981.

4. Projet de loi n° 3390, 10^e législature, 15 janvier 1914.

ambitieux ; il constitue un véritable basculement dans la conception du rôle de la Cour des comptes au sein du système financier et va constituer le point de référence de tous les projets de réforme de la Cour qui vont se succéder pendant plus de vingt ans. L'objectif ultime est de donner au Parlement les moyens de prendre des « sanctions administratives » contre les fonctionnaires fautifs, des « sanctions budgétaires » contre les administrateurs en réduisant les crédits mal employés ou inutiles, et enfin « des sanctions politiques en mettant au besoin en cause la responsabilité ministérielle ». Dans ce cadre, la Cour des comptes doit devenir l'auxiliaire technique du Parlement et le principal organe d'information des Chambres. En conséquence, elle devra recevoir les rapports d'ensemble annuels de tous les corps de contrôle ainsi que les rapports particuliers ayant constaté des dysfonctionnements ou de fautes graves de gestion, rapports qui lui seront transmis par le ministère des finances. Plus audacieusement, le projet de loi Caillaux prévoit qu'une « *section spéciale dite du contrôle budgétaire* », dotée d'un droit d'initiative pour toute enquête ou investigation, sera instituée à la Cour des comptes, afin d'examiner les rapports des corps de contrôle et de les instruire⁵, selon une procédure orale contradictoire⁶. Le Rapport annuel sera désormais délibéré par la section spéciale, qui exposera dans des conclusions les questions sur lesquelles elle souhaite attirer l'attention du Parlement ; il devra être publié dans les huit jours qui suivront sa remise au Président de la République. Dans ce système, la Cour des comptes devient l'organe de centralisation de l'information gestionnaire et le siège potentiel de la coordination du contrôle administratif pour le compte du Parlement.

La guerre qui s'engage dans l'été 1914 interrompt des débats parlementaires prometteurs. La discussion et le vote devant le Sénat sont ajournés : le projet de loi est abandonné. La fin de la guerre semble propice aux décideurs pour jeter les bases d'un système de gestion des finances publiques rénové.

La réforme de l'organisation du contrôle de l'exécution des budgets : des pistes alternatives au projet Caillaux ? La Commission Selves de 1918

La Commission Selves, créée par le ministre des finances Klotz le 17 octobre 1917, qui a l'ambition de faire la synthèse des travaux accomplis avant et pendant la guerre, se scinde dès son installation le 8 décembre 1917 en trois sous-commissions spécialisées : contrôle administratif, contrôle judiciaire (on ne dit pas à l'époque juridictionnel) et contrôle parlementaire⁷.

La sous-commission du contrôle administratif, présidée et menée tambour battant par le président de chambre Courtin, préconise premièrement la création d'un comité budgétaire consultatif dans chaque ministère et celle d'un comité budgétaire central rattaché au ministre des finances (et non pas à la Cour comme dans le projet Caillaux), deuxièmement, la communication à la Cour de tous les rapports de contrôle et troisièmement, la création d'un conseil de discipline financière rattaché au ministre des finances, composé de membres des grands corps, devant lequel comparaitrait tout fonctionnaire fautif en matière de certification de dépenses d'évaluation ou de défaillance en matière

5. Dans le cas d'irrégularités graves ou de faits de nature à causer un préjudice sérieux aux finances de l'État, les conclusions de la section spéciale feront l'objet de rapports spéciaux.

6. Les divers départements ministériels seront représentés à la section spéciale par des commissaires du gouvernement désignés par les ministres qui auront voix délibérative pour les affaires ressortant à leur département. Les contrôleurs des dépenses engagées pourront également être entendus.

7. Service des Archives Économiques et Financières (SAEF), archives de la Comptabilité Publique, B 33 972.

de recettes. La sous-commission Courtin présente un « tropisme finances » accentué et vise sans complexe à renforcer les pouvoirs de ce département ministériel.

La sous-commission du contrôle judiciaire, vice-présidée par le Premier Président Payelle et animée par le conseiller-maître Féret du Longbois, s'est donnée quant à elle pour objectif de « fortifier le contrôle judiciaire » en donnant à la Cour « des moyens nouveaux et des pouvoirs plus étendus, notamment en ce qui concerne la gestion des ordonnateurs sur laquelle elle n'a pas un droit de regard suffisant ». Les deux grandes questions qui dominent tous les débats sont les suivantes : la Cour des comptes française peut-elle, à l'instar de son homologue italienne, intervenir directement dans le contrôle préventif de la dépense ? Et comment améliorer et renforcer le contrôle *a posteriori* des ordonnateurs ? Empruntées pour partie seulement au projet Caillaux, les préconisations de Payelle et de Féret du Longbois restent néanmoins prudentes et davantage techniques que politiques : instauration d'un contrôle de la Cour sur les recettes et les comptes spéciaux du Trésor ; soumission préalable à la Cour de toute nouvelle nomenclature de pièces justificatives de dépenses ou de recettes ; obtention du droit d'initiative pour toute enquête au sein des administrations ; transmission des rapports des corps de contrôle des ministères à la Cour, notamment ceux du contrôle des dépenses engagées et de l'Inspection générale des finances ; possibilité de convoquer les contrôleurs pour une discussion orale et contradictoire devant la Cour.

Féret du Longbois se montre réservé face à la proposition de créer un Conseil de discipline financière. Il ne croit guère à la possibilité d'une sanction des administrateurs fautifs, mais préférerait voir renforcée la publicité du rapport public, dont le nombre d'exemplaires distribués aux parlementaires et aux administrations lui semble insuffisant ; prudent ou réservé, il ne se prononce pas sur le principe d'un comité de contrôle budgétaire central rattaché aux finances.

Les travaux de la Commission Selves sont interrompus sans qu'un rapport de synthèse final soit rédigé. Certaines des conclusions sont néanmoins reprises lors de la loi Marin du 10 août 1922 sur le contrôle des dépenses engagées qui articule pour la première fois de façon explicite les contrôles administratif, juridictionnel et parlementaire : les rapports d'ensemble des contrôleurs doivent être communiqués à la Cour des comptes en même temps qu'aux commissions des finances du Parlement (article 7)⁸.

Le respect de la séparation des pouvoirs : le projet Féret du Longbois de 1921

Suite aux travaux de la commission Klotz, la réflexion se poursuit tant du côté du Parlement que de la Cour. En mars 1921, à la faveur d'une proposition de loi tendant à renforcer le contrôle du Parlement sur les dépenses publiques en améliorant le fonctionnement et le recrutement de la Cour des comptes⁹, la Conférence des Présidents de cette institution engage un débat sur sa propre conception du contrôle et sur ses propres projets de perfectionnement ou de réorganisation¹⁰. Selon Payelle, « la Cour ne saurait être juge de l'utilité des dépenses autorisées par le Parlement ni être à la fois l'organe du contrôle administratif et du contrôle judiciaire » ; le contrôle administratif doit être assuré par le ministre, assisté collégalement d'un Comité de fonctionnaires supérieurs, chargé du contrôle

8. Sur ce sujet, Kott (S.), *op. cit.*, p. 27-207.

9. Proposition de loi Fleury-Ravarin, *Documents parlementaires*, Chambre des députés, *JORF*, annexe n° 2065, p. 763, 1921.

10. Séance du 11 mars 1921, Archives de la Cour des comptes, Registre des conférences des Présidents 1895-1922, 2004001/1.

à la fois technique et financier des engagements de dépenses. C'est la doctrine Courtin qui s'oppose aux innovations avancées par Caillaux. Féret du Longbois, quant à lui, tient à ce que la Cour assure son rôle de contrôle de l'exécution du budget, mais il récuse le modèle anglais de l'*Audit Office* et ne souhaite pas voir la Cour s'engager dans une discussion contradictoire avec les Commissions parlementaires. En ce qui concerne le droit d'enquête à l'égard des ordonnateurs, la Conférence des présidents souhaite octroyer ce droit à une commission spéciale qui serait « l'organe d'instruction et d'approvisionnement du rapport public ». Mais la Conférence se refuse à autoriser la Cour à communiquer ses référés au Parlement, au nom de l'indépendance de la juridiction. Enfin, la Conférence refuse également le principe de la création d'une quatrième chambre au sein de la Cour, préférant pousser son propre projet de rénovation institutionnelle auprès du ministre des finances.

C'est Féret du Longbois qui élabore le projet. S'inspirant en partie des propositions de Caillaux en 1914 et de celles de Courtin en 1918, il réclame à son tour premièrement la transmission à la Cour de tous les rapports des corps de contrôle, qu'ils soient particuliers ou d'ensemble, deuxièmement un droit d'initiative pour la prescription de toute enquête que la Cour jugera utile à Paris et en province, et surtout troisièmement la création « d'un organisme plus mobile et plus étroitement mêlé aux pratiques quotidiennes des administrations, une commission qui serait présidée par un « Président de chambre de la Cour » mais qui siègerait au ministère des finances ¹¹. Ce « comité permanent de contrôle » serait l'auxiliaire de la Cour et communiquerait avec elle sans intermédiaire.

Trois ans après la Commission Klotz, Féret du Longbois s'est donc rallié au schéma Courtin de 1918 ; au projet Caillaux qui introduit le contrôle administratif au sein de la juridiction, en magistrat respectueux de la séparation des pouvoirs, il préfère l'installation d'un comité permanent de contrôle budgétaire auprès du ministre des finances. L'idée d'une commission de discipline financière a quant à elle disparu ; le contrôle des ordonnateurs reste la pierre d'achoppement pour la Cour des comptes qui ne parvient pas à imaginer quelles sanctions crédibles elle pourrait appliquer aux ordonnateurs et aux administrateurs défaillants !

Le projet Féret du Longbois est adopté par la conférence des Présidents, mais aucune suite politico-administrative ne lui est donnée directement. Dans les années vingt, une seule réforme – et elle est bien modeste – en 1924 sera apportée au travail de la Cour. Elle concerne les délais de réponses aux référés et la correspondance entre la Cour et les ministres ¹².

UNE NOUVELLE VAGUE DE PROJETS DE RÉFORME DE LA COUR DES COMPTES ET DES CONTRÔLES 1930-1933

Il faut attendre près de dix ans pour que le dossier de la réforme de la Cour des comptes et du contrôle soit rouvert de façon sérieuse. La création de la Commission présidée par le ministre des finances H. Chéron ¹³ pour la réforme de la comptabilité

11. Cette commission comprendrait quatre magistrats désignés par le Premier Président, trois inspecteurs des finances choisis par le ministre des finances, le directeur du budget et du contrôle financier, le directeur de la comptabilité publique et enfin les directeurs ou chefs de service de qui relèvent les corps de contrôle des ministères. Elle aurait son siège au ministère des finances, de façon à avoir accès aux rapports de l'Inspection.

12. Décret du 13 mars 1924 qui oblige les ministres à répondre aux référés dans un délai de 4 mois pour la métropole et de 8 mois pour les colonies, directement à la Cour, avec copie à la direction du budget et du Contrôle financier.

13. Henri Chéron, né en 1867, sénateur du Calvados depuis 1913, ministre des finances du dernier gouvernement Poincaré en 1928-1929, conserve son portefeuille dans le ministère Tardieu (3 novembre 1929-21 février 1930).

publique le 21 janvier 1930 en est l'occasion. Née à l'origine de la nécessité d'une adaptation de l'administration au changement de date de départ de l'année financière qui vient d'être voté¹⁴, préoccupée par l'arriéré qui subsiste en matière de reddition des comptes publics depuis la fin de la guerre, la Commission Chéron a des ambitions beaucoup plus vastes : rien moins que la refonte et la mise à jour de la comptabilité publique, héritée du système financier d'Audiffret¹⁵, ainsi que la réforme du contrôle juridictionnel¹⁶. Trois sous-commissions vont travailler en parallèle, dont l'une sur la réforme de la Cour des comptes. Leurs travaux vont donner lieu à un grand nombre de propositions qui, pour partie, vont nourrir le programme de 1934-36 sur la réforme de la comptabilité publique et des contrôles. Parmi ces propositions, on retiendra trois contributions importantes : une première note en juillet 1930 d'Émile Labeyrie, à l'époque conseiller-maître¹⁷, l'avant-projet de loi de Maurice Petsche sous-secrétaire d'État aux finances auprès de Paul Reynaud ministre des finances en décembre 1930, enfin la note Labeyrie de novembre 1933¹⁸.

Comment établir une véritable certification des comptes : la note Labeyrie du 26 juillet 1930

La note s'ouvre sur le rappel de la nécessité urgente d'une réforme de la comptabilité publique, à laquelle est subordonnée la mise en place d'un contrôle budgétaire digne de ce nom¹⁹. Elle préconise une comptabilité centralisée, exhaustive et fiable du Trésor, l'instauration d'une comptabilité parallèle et centralisée du budget et des services autonomes de l'État, distincte de la comptabilité de caisse du Trésor, l'organisation d'un nouveau corps de contrôleurs généraux des finances centraux et locaux, chargés de tenir cette nouvelle comptabilité budgétaire des ministères ainsi que celle des collectivités locales et des Offices et rattachés à la direction du budget. Labeyrie termine sa note par la réforme du contrôle de la Cour des comptes : critiquant sévèrement l'héritage napoléonien réduit au droit de contrôler les comptables et au privilège d'abriter les dignitaires du régime, il réclame la possibilité pour la Cour d'établir de véritables déclarations de conformité générale, par la vérification croisée des deux types de comptabilités. Se plaçant dans la filiation du projet de loi Caillaux, il souhaite que la Cour puisse exercer un contrôle sur la gestion des administrations, par l'instruction des rapports des corps de contrôle et par l'instauration d'une procédure orale contradictoire. Les irrégularités graves constatées par la Cour des comptes ou les faits de nature à causer un préjudice sérieux aux finances de l'État feraient l'objet de rapports spéciaux.

Mais la note ne reprend pas l'idée de comité de contrôle budgétaire ni de comité de discipline financière installé soit au ministère des finances soit à la Cour. Elle est donc bien en retrait par rapport au projet Caillaux, mais aussi par rapport aux propositions Courtin de 1918 ou de Féret du Longbois en 1921. Est-ce parce que Labeyrie ne veut pas empiéter

14. La loi du 27 décembre 1929 fait débiter l'année financière au 1^{er} avril au lieu du 1^{er} janvier et élimine les douzièmes provisoires.

15. Audiffret (C.-G. d'), *Le système financier de la France*, Paris, 1863, 6 volumes.

16. SAEF, archives de la Comptabilité publique, B 50 366.

17. Émile Labeyrie, ancien chef et puis directeur de cabinet de Joseph Caillaux ministre des finances, en 1902, 1914 et 1925, il est conseiller-maître depuis 1925.

18. Sur le Rapport Labeyrie de 1933, Descamps (F.) et Descheemaeker (C.), « Le Rapport Labeyrie et la réinvention de la Comptabilité administrative 1933-1940 », à paraître, *Revue française de finances publiques*, n° 101, 2008.

19. SAEF, B 50 317.

sur les conclusions de la sous-commission « Contrôle juridictionnel » ? S'agit-il d'une réserve ou d'une divergence de sa part sur le principe d'un comité supérieur de contrôle ?

**La Cour des comptes au sommet des contrôles :
l'avant-projet de loi Petsche du 24 novembre 1930**

Quatre mois plus tard, le 24 novembre, la Commission Chéron examine en séance plénière un avant-projet de loi Petsche, également issu de la Cour des comptes, proposant une réforme importante du contrôle juridictionnel²⁰. Cet avant-projet, qui s'inscrit explicitement dans la filiation du projet Caillaux, est beaucoup plus ambitieux que la note Labeyrrie de l'été 1930. Il propose l'amélioration de la coordination et de la « cohésion » des corps de contrôle ministériels et la création d'un Comité de contrôle financier, logé cette fois-ci à la Cour des comptes et placé sous la présidence du Premier Président de la Cour. « Le Comité de contrôle financier sera chargé d'opérer la centralisation des rapports dressés par les divers organes de contrôle administratifs et des observations faites par la Cour des comptes lors du jugement des comptabilités. Il pourra par l'intermédiaire du procureur général demander aux administrations de lui communiquer tous documents utiles ou de faire procéder aux études indispensables pour ses travaux. La présence à ses séances de commissaires de gouvernement représentant les services intéressés assurera une liaison plus étroite entre les divers départements ministériels et le comité, facilitera les investigations de ce dernier et complètera ses moyens d'information. L'accélération du contrôle est également un des buts essentiels de cette réorganisation. Les erreurs ou les abus seront signalés par le comité de contrôle financier au président du Conseil des ministres en même temps qu'au ministre intéressé et au ministre du budget. Le Rapport annuel de la Cour des comptes sera d'autre part publié huit jours après avoir été remis au Président de la République par le Premier Président. Enfin le projet permettrait d'obtenir une liaison logique et portant une coordination utile entre les divers contrôles. La Cour verrait se développer son rôle normal d'auxiliaire du Parlement. Le comité de contrôle financier deviendrait un organe de liaison entre le contrôle parlementaire d'une part et les contrôles administratifs et judiciaires d'autre part ». Pour adapter le personnel de la Cour à ces nouvelles tâches, une initiation au contrôle sur place serait instaurée : « les auditeurs de 2^e classe seraient obligatoirement chargés pendant un an de missions d'études dans les corps de contrôle des divers ministères »²¹.

Ce dispositif est complété par un projet de réforme du contrôle des finances locales. D'une part, « les attributions des conseils de préfecture et des conseils privés des Colonies en matière d'apurement des comptes seront transférés aux Trésoriers payeurs généraux ou coloniaux, avec procédure d'appel devant la Cour des comptes », et d'autre part, « les TPG dresseront chaque année des rapports d'ensemble où ils exposeront les observations que la vérification des comptes leur auront inspirée » et ils les transmettront à la Cour des comptes. En dernier lieu, l'exposé des motifs annonce la mise en place d'une comptabilité pour les ordonnancements budgétaires, distincte de la comptabilité de caisse, tant pour les ordonnateurs centraux que secondaires et rappelle la création décidée par l'article 133 de la loi du 16 avril 1930 d'un contrôle des dépenses engagées locales. Le projet Petsche vise ainsi à l'intégration et à l'articulation des deux systèmes de contrôle financier, central et local.

20. SAEF, B 50 317. M. Petsche, ancien auditeur à la Cour des comptes (1920), sous-secrétaire d'État aux finances dans le gouvernement Tardieu, chargé de faire la liaison entre P. Reynaud, ministre des finances et L. Germain-Martin, ministre du budget.

21. Exposé des motifs de l'avant-projet de loi Petsche, SAEF, B 50 317.

Le projet de loi est transmis au Premier Président de la Cour des comptes et discuté en conférence des Présidents lors de la séance du 28 novembre 1930, où il suscite le plus grand consensus, voire la plus grande satisfaction²². Le Premier Président Payelle indique à cet égard que les dispositions du projet « ont été élaborées au sein d'une commission où figuraient des membres et d'anciens membres de la Cour particulièrement autorisés ». Il semblerait que, dix ans après la Commission Klotz et le projet Féret du Longbois, la Cour se soit enfin ralliée au schéma Caillaux...

La chute du Gouvernement Tardieu en décembre 1930 entraîne l'enterrement du projet Petsche ; ce dernier est bien transmis aux ministres en juin 1931, mais il se heurte à la résistance de ces derniers, hostiles à tout contrôle de leurs pouvoirs « dépenses ».

Rénover l'ensemble du système financier : le rapport Labeyrie de 1933

Alors que le projet Petsche n'a pas abouti et que les travaux de la Commission Chéron semblent s'enliser dans les méandres de la révision du décret de 1862 et de la nomenclature comptable, les deux ministres radicaux Georges-Bonnet et Lamoureux passent commande en avril 1933 à Emile Labeyrie d'un rapport de synthèse sur une réorganisation complète des règles de la comptabilité publique et du contrôle des finances publiques²³. Le rapport Labeyrie remis six mois plus tard reprend en grande partie les éléments de la note de 1930²⁴. Se plaçant sous l'ombre tutélaire de la Restauration et du marquis d'Audiffret, il propose encore et toujours la restauration de la comptabilité budgétaire, qu'il appelle à partir de cette date *administrative* ; puis il se livre dans un second temps à une critique acérée du ministère des finances et préconise une refonte complète de l'organisation du ministère ; enfin, après un tableau fort peu amène de la Cour des comptes, il propose la rénovation de son fonctionnement et de ses méthodes de travail. Cette dernière partie du rapport n'offre guère de nouveautés : instauration du contrôle de la Cour sur la gestion des ministères grâce à l'examen des pièces de comptabilité administrative transmises par la direction de la comptabilité publique et non plus seulement à l'occasion du jugement des comptes annuels des Trésoriers-payeurs-généraux ; transmission à la Cour des rapports des corps de contrôle et droit d'enquête ; adoption d'une instruction contradictoire ; publication accélérée du rapport public par la Cour elle-même. Les propositions de Labeyrie sont synthétisées en huit articles dont un seul traite de la Cour des comptes (article 7) et fort laconiquement : « La Cour des comptes contrôle la comptabilité générale de l'État et les comptes et bilans dressés par les contrôleurs comptables. Les comptes du budget général, du Trésor et des autres services de l'État indépendants du budget, après avoir été visés par la Cour des comptes, sont imprimés et remis aux Chambres dans le courant de l'année qui suit celle qui les concernent. La Cour des comptes fait connaître aux chambres, dans un rapport annuel, imprimés par ses soins et rendu public, les observations auxquelles a donné lieu son contrôle ». Comme dans la note de juillet 1930, nulle trace d'un quelconque comité supérieur de contrôle financier. En ce qui concerne la réforme de la Cour des comptes, le rapport Labeyrie, est décidément en retrait par rapport au schéma Caillaux/Petsche ; nul doute qu'il y ait là une vraie divergence entre les réformateurs.

Le rapport Labeyrie, remis à la veille d'une crise politique et institutionnelle majeure, est laissé sans suites. Les ministres radicaux quittent le gouvernement. Avec l'arrivée des

22. Registre des procès-verbaux des conférences des Présidents, archives de la Cour des comptes.

23. Décret du 8 avril 1933 ; rapport du 24 novembre 1933, 93 pages, archives de la Cour des comptes.

24. Entre-temps, Labeyrie a occupé dans les tout premiers mois de 1933 le poste de secrétaire général au ministère des finances, en mai 1933, il a été nommé Procureur général à la Cour des comptes.

ministres conservateurs aux finances, Piétri et Germain-Martin, Labeyrie perd ses appuis politiques et ses relais au cabinet.

La révolution institutionnelle : le rapport Maulion de 1934

Un an plus tard, alors que suite à la crise de février 1934, le gouvernement Doumergue et le Parlement travaillent à la réforme de l'État, le sénateur Maulion présente en décembre 1934 un rapport tout à fait iconoclaste²⁵. S'inspirant des deux projets Caillaux et Petsche, poussant jusqu'à leur terme les principes édictés par Labeyrie en matière de comptabilité administrative, il propose le détachement de la Cour des comptes du ministère des finances et son rattachement à la Présidence du Conseil, la disparition du rôle juridictionnel de la Cour, considéré désormais comme secondaire et résiduel et sa transformation en *Audit Office* à la britannique. Son idée est à la fois de faire de la Cour « l'organe technique du contrôle parlementaire » et de la faire basculer plus en amont dans la chaîne du contrôle, du côté du contrôle préventif, sur le modèle italien.

Dans le détail, la Cour des comptes est chargée du contrôle et de la comptabilité des recettes et des dépenses publiques. Aucun acte portant engagement financier, aucun titre de recette, aucune ordonnance ou mandat de paiement n'est valable s'il n'est revêtu de la double signature d'un ordonnateur et d'un représentant de la Cour des comptes. C'est sur ce point du contrôle préventif que l'influence italienne est la plus remarquable.

Le projet consacre par ailleurs la séparation de la comptabilité administrative et de la comptabilité de la Trésorerie. Cette dernière est tenue par les services du ministère des finances, tandis que la comptabilité administrative est tenue par la Cour des comptes. La Cour reçoit du ministre des finances la comptabilité de la Trésorerie ; elle la compare à la comptabilité administrative et la vérifie, afin de pouvoir en certifier l'exactitude. Pour l'exécution de son contrôle, la Cour des comptes est représentée par des *délégués* auprès des départements ministériels et des ordonnateurs secondaires dans les départements et les territoires d'outre-mer ; ces *délégués* transmettent périodiquement à la Cour le relevé des opérations effectuées par eux et exercent les attributions assignées jusque-là aux contrôleurs des dépenses engagées et aux comptables publics. La Cour des comptes établit chaque année le compte des recettes et des dépenses de l'État, ce compte est accompagné d'un rapport contenant ses observations et ses vues de réforme ainsi qu'une déclaration attestant l'exactitude des comptes de la trésorerie établie par le ministre des finances. Tous ces documents sont remis par le Premier Président de la Cour des comptes au Président du Conseil qui en assure la transmission au Parlement. Les comptes de la Trésorerie sont publiés par les soins du ministre des finances²⁶.

25. « Étude sur la réforme du Contrôle financier et de la Cour des comptes, présentée à la Commission de la réforme de l'État du Sénat » à la séance du 10 décembre 1934, archives de la Cour des comptes.

26. « Le titre III organise le contrôle parlementaire. La comptabilité administrative, centralisée à la Cour des comptes, permettra l'établissement très rapide des comptes de l'État. Les opérations ayant été vérifiées au fur et à mesure de leur réalisation, le rapport annuel de la Cour pourra être remis très peu de temps après la clôture de l'exercice. D'autre part, la vérification des comptes de la trésorerie, opération presque matérielle, et faite trimestriellement, prendra également fort peu de temps. Les Chambres pourront donc être saisies en temps utile des documents nécessaires à l'exercice de leur contrôle. Il a paru opportun de laisser au ministre des finances le soin de présenter lui-même le compte des opérations de la Trésorerie, qui sont de son ressort exclusif et dont la Cour se borne à vérifier l'exactitude. Les nouvelles dispositions entraîneront une modification profonde des méthodes de travail et de la procédure de la Cour des comptes. Cette Haute Assemblée perdra son caractère de juridiction incompatible avec les attributions qui lui sont dévolues. Elle se bornera en effet à exercer un contrôle sur les comptes de ses délégués et un contrôle sur les comptes de la Trésorerie, elle ne statuera plus par voie d'arrêté. Elle deviendra une grande administration indépendante, assimilable en tous points à l'*Audit Office* de Grande Bretagne », Rapport Maulion, *op. cit.*, p. 26-27.

Enfin, un comité de contrôle financier est créée au sein de la Cour des comptes. Ce comité est chargé de surveiller l'observation des lois, décrets, arrêtés et décisions diverses ; de signaler les erreurs, fautes, abus commis dans l'engagement des dépenses, le maniement des deniers, la consommation, la conservation des matières, la gestion des biens de l'État ; de proposer des réformes tendant à perfectionner le fonctionnement des services publics, à procurer des ressources, à réaliser des économies. Il examine les comptes transmis par les délégués et reçoit les rapports établis par les corps de contrôle des différents ministères, ainsi que les réponses faites par les administrations aux dits rapports ; il dispose d'un droit d'enquête sur pièces et sur place. Lorsque des irrégularités ou des faits de nature à causer un préjudice aux finances de l'État sont constatés, le comité de contrôle financier les porte par écrit à la connaissance du président du conseil, du ministre intéressé et du ministre du budget. Le rapport annuel de la Cour des comptes est délibéré et arrêté par le comité de contrôle financier. Ce rapport est imprimé dans les moindres délais, remis aussitôt au Président de la République par le Premier Président et distribué aux chambres. Les divers départements ministériels sont, pour les affaires les concernant, représentés auprès du comité de contrôle financier, par des commissaires du gouvernement. Ces derniers ont voix délibérative. En outre, les ministres peuvent désigner les fonctionnaires capables de leur fournir des éclaircissements sur des affaires expressément indiquées.

Ce texte, qui fait une synthèse audacieuse des propositions Caillaux, Petsche et Labeyrie et emprunte tant au modèle de la Cour des comptes italienne qu'à l'*Audit Office* britannique, n'est finalement pas retenu par les pouvoirs publics. Il n'en révèle pas moins l'intérêt passionné que cette question du contrôle de la gestion des administrations soulève alors dans les milieux parlementaires, et notamment à la commission des finances du Sénat.

LA RÉFORME DE LA COUR DES COMPTES : LE TEMPS DES DÉCISIONS 1934-1936

L'extension continue des compétences de la Cour en matière de contrôle des comptabilités : les décrets-lois de 1934 et 1935

Pendant que les parlementaires travaillent sur la réforme des institutions, la direction de la comptabilité publique du ministère des finances continue de creuser le sillon de la Commission Chéron. En 1933, 1934 et 1935, plusieurs décrets viennent réorganiser en profondeur le fonctionnement du système comptable français, ainsi que le contrôle des comptabilités des collectivités locales²⁷. La plupart de ces mesures modifient directement les compétences de la Cour. Il en est de même pour la nouvelle réglementation des *Offices* qui se met en place à la même époque à l'instigation de la Cour des comptes, et qui donne à cette dernière les premières extensions de son champ d'intervention dans le domaine économique²⁸.

27. Décrets-lois du 25 juin 1934 (*JORF*, 8 juillet 1934, p. 6852 et suiv.) ; du 29 novembre 1934, du 8 août 1935 ; du 30 octobre 1935 (*JORF*, 31 octobre 1935, p. 11410 et suivantes). Sur ce sujet, P. Régnauld, *La réforme générale de la comptabilité publique*, Paris 1937.

28. Cf. le décret du 15 décembre 1934, *JORF*, 25 décembre 1934. Sur la Commission des Offices, créée par la loi du 28 février 1933, voir Bertherau (D.), *L'expertise de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques (1948-1976)*, thèse d'histoire, Université de Paris IV, 2005 et Chatriot (A.), « Les Offices en France sous la Troisième République. Une réforme incertaine de l'administration », in M.-O. Baruch et P. Bezès (dir.), *Généalogies de la réforme de l'État*, *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, p. 635-650.

La Cour associée à la gestion des ministères : les comités de contrôle financier

La comptabilité administrative connaît elle aussi des bouleversements. Le décret-loi du 30 octobre 1935 retire aux ministres ordonnateurs la tenue de la comptabilité administrative et la confie aux contrôleurs des dépenses engagées ; mais c'est une innovation d'une toute autre taille que ce décret-loi introduit, en créant les comités de contrôle financier, un par département ministériel (art. 8 à 18).

Récupérant les attributions du contrôleur des dépenses engagées, le comité de contrôle financier ministériel a qualité pour examiner tous les projets et toutes les mesures de caractère financier émanant de son département ministériel. Il a pour mission de veiller à l'observation des lois, des décrets et des décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement des différents services. Il contrôle l'exécution du budget et signale les abus, les erreurs et les fautes de gestion ; il recherche les économies à réaliser et propose les réformes qui lui paraissent opportunes quant à l'organisation administrative de son département ministériel. Son contrôle peut s'exercer sur tous les établissements autonomes et collectivités, dépendant du dit département. Sa compétence s'étend sur toutes les opérations administratives tant de l'administration centrale que des services extérieurs. Le comité de contrôle dispose d'un droit d'enquête sur pièces et sur place. Les remarques et constatations des différents comités sont reprises dans un rapport général annuel, adressé au ministère des finances et communiqué au Président du Conseil, à la Cour des comptes et au Parlement. Enfin le comité de contrôle financier ministériel est spécialement chargé de surveiller la suite donnée aux observations formulées par la Cour.

Le comité de contrôle financier est présidé soit par un magistrat de la Cour des comptes soit par un inspecteur général des finances ; il est composé pour moitié par des magistrats ou par des inspecteurs des finances ; le contrôleur des dépenses engagées est membre de droit avec une voix consultative. Les présidents des comités sont réunis trimestriellement par le ministre des finances.

Ce dispositif collégial de contrôle budgétaire ministériel, sorte d'OAMI (objet administratif mal identifié), qui rappelle le schéma Courtin de 1918, associe directement, de façon totalement inédite et fort peu orthodoxe, des magistrats de la Cour à la gestion des ministères.

Une synthèse improbable : la loi du 13 août 1936 et les décrets du 1^{er} septembre 1936

Suite à la victoire du Front Populaire, Labeyrie, remis en selle par l'alternance politique, revient à la charge en juin 1936 auprès du nouveau ministre des finances, Vincent Auriol. Un nouveau projet de loi sur la réforme de la comptabilité publique et du contrôle est déposé le 18 juin 1936²⁹. Ce projet de loi, qui s'inspire directement du rapport Labeyrie, recouvre trois grands volets : la restauration de la comptabilité administrative, la coordination des contrôles administratifs et la réforme de la Cour des comptes.

Le projet de loi est rapidement adopté par la Chambre des députés, mais achoppe au Sénat. Gardey, rapporteur pour la commission des finances du Sénat, recommande en effet de conserver le système actuel de comptabilité publique et de continuer à le perfectionner, sans le bouleverser de fond en comble, ni par la création d'une nouvelle comptabilité ni par la création d'un nouveau corps de contrôleurs-comptables dont le coût budgétaire lui paraît trop lourd. Il se refuse également à envisager une réforme de la Cour des comptes dans laquelle cette dernière cesserait « de juger les comptes des payeurs pour se consacrer uniquement au contrôle et à l'examen critique de la gestion des ordonnateurs ».

29. Projet de loi n° 348, 18 juin 1936, *JORF*, p. 959-960.

Il rappelle les principes qui doivent guider selon lui la mission de la Cour : « Quiconque a pénétré même sommairement dans les services comptables ne peut manquer d'avoir été frappé du souci constant qui y règne de ne pas donner prise à la moindre observation du juge des comptes. [...] D'autre part, si la Cour des comptes perdait ses attributions juridictionnelles pour devenir une sorte de surintendance générale, devrait-elle conserver son inamovibilité et son titre de Cour ? Et si elle le conserve, ne peut-on entrevoir la possibilité de circonstances où le Parlement trouverait, non plus à son côté, mais en face de lui le corps dont il aurait si considérablement accru le rôle ? »³⁰.

Suite à ces débats³¹, le projet de loi est scindé en deux et trouve une première expression dans les décrets du 1^{er} septembre 1936 sur la comptabilité administrative.

Désormais, le contrôle s'exerce à trois échelons successifs. Des contrôleurs locaux des dépenses engagées désignés par le ministère des finances sont institués dans chaque département pour tenir la comptabilité administrative des recettes et dépenses des différents services de l'État. Le contrôleur des dépenses engagées central, au niveau de chaque ministère, dirige et surveille l'activité des contrôleurs locaux. Sa mission essentielle consiste dans la tenue d'une comptabilité centrale qui lui permettra de présenter annuellement à la Cour le compte de son administration. Le contrôleur central reprend dans ses écritures les opérations des contrôleurs locaux, qui lui transmettent le relevé mensuel détaillé des opérations se rapportant au budget de son ministère, ainsi que les pièces justificatives prévues par la nomenclature. Le contrôleur central a donc les moyens de produire mensuellement à la Cour le relevé complet des opérations accomplies dans tout le département pour son ministère. Ce relevé est adressé au ministère des finances en vue de l'établissement de la comptabilité générale de l'État. La Cour quant à elle affirme l'exactitude de la comptabilité générale et prononce la conformité de cette comptabilité générale avec le compte des caisses du Trésor. Les trois déclarations de conformités sont publiées au *Journal officiel*.

Disons d'emblée que la réforme de la comptabilité administrative n'a été appliquée que partiellement au niveau local et, si l'on peut dire, de manière tronquée, puisque les contrôleurs-comptables indépendants n'ont jamais été créés et que la comptabilité administrative a fini par être confiée au fondé de pouvoir des trésoreries générales, dispositif explicitement exclu par Labeyrie en 1933³². Sur ce point, Labeyrie qui a donné son nom à la réforme de la comptabilité administrative semble en apparence avoir essuyé un échec complet³³.

En revanche, la loi du 13 août 1936 a connu un véritable succès. Ses deux articles, les articles 21 et 22, instituent une quatrième chambre et un Comité supérieur de

30. Rapport Gardey, n° 543, annexe au procès verbal de la séance du 9 juillet 1936, p. 17.

31. Sur les débats parlementaires de l'été 1936, voir le rapport de Janny Schmidt au nom de la commission des finances de la chambre (n° 436, 25 juin 1936, *JORF*, p. 1016-1019), le rapport Gardey au nom de la commission des finances du Sénat (n° 543, 9 juillet 1936), le rapport Gardey sur le collectif portant création du comité supérieur de contrôle (Sénat, 13 août 1936, *JORF*, p. 1312), l'avis de Mauger présenté au nom de la commission des comptes définitifs sur la réforme de la comptabilité publique (n° 578, 21 juillet 1936), l'avis de Maulion présenté au nom de la commission de réforme de l'État sur la réforme de la comptabilité publique (Sénat, n° 586, 22 juillet 1936, p. 343-347), le rapport Pétche au nom de la commission des finances de la chambre sur le projet de création du comité supérieur de contrôle (Chambre, n° 1055, *JORF*, p. 1650-1651) et le rapport Schmidt fait au nom de la commission des finances de la chambre sur le projet de collectif (création du Comité supérieur de Contrôle), Chambre, session 1936, n° 1055. Sources : CHAN, Archives Vincent Aurioi, 552 AP 21. Voir aussi, Rieu (J.), *Les nouvelles attributions de la Cour des comptes*, Paris, 1938.

32. Décret du 23 novembre 1936. La conséquence en est tirée rapidement et le contrôle des dépenses engagées local est supprimé par les décrets du 28 septembre et du 6 octobre 1939.

33. Pour un bilan balancé de cette réforme, F. Descamps et C. Descheemaeker, « Le Rapport Labeyrie et la réinvention de la Comptabilité administrative 1933-1940 », *op. cit.*

contrôle³⁴ au sein de la Cour des comptes. Les présidents de comités de contrôle financier ministériels, des commissaires du gouvernement nommés par décrets contresignés du ministre des finances et du ministre intéressé, assistent aux séances du comité supérieur de contrôle avec voix consultative pour les affaires ressortissant de leur département. Le comité supérieur a pour mission de coordonner l'action des comités de contrôle financier et de préparer le rapport public. Ce que Joseph Caillaux n'a pu obtenir en 1914, en tant que ministre des finances, il l'obtient vingt-deux ans plus tard, en 1936, en tant que président de la commission des finances du Sénat.

Étrangement, le texte s'attache davantage à la composition des deux organismes qu'à la définition de leurs missions ou de leur fonctionnement, laissés dans le vague. En tout cas, la IV^e chambre n'est pas une chambre juridictionnelle comme les trois autres, sa compétence est exclusivement administrative ; elle ne rend pas d'arrêt mais statue sous forme de décisions notifiées aux administrations intéressées (notes du parquet, référés, observations insérées au rapport public). En ce qui concerne les missions du comité, le laconisme s'explique sans doute par les débats de l'été 1936 au Sénat. En effet, le projet gouvernemental voté par la chambre des députés sous l'influence de M. Petsche était beaucoup plus ambitieux et attribuait au comité supérieur de contrôle les compétences des comités de contrôle financiers de 1935. Il y avait là une pente rapide pour l'intervention directe de la Cour dans la gestion des services, dans laquelle la commission du Sénat refusa de s'engager³⁵. Elle jugea qu'il fallait conserver à la Cour son caractère juridictionnel, que la réforme de 1935 sur les Comités de contrôle financier devait être maintenue et que les pouvoirs du comité supérieur de contrôle devaient être strictement définis et limités. C'est bien néanmoins à la Cour des comptes qu'échut la coordination des comités de contrôle financier ministériels, attribuée en 1935 au ministre des finances. Cela répondait ainsi à la volonté du Parlement de faire de la Cour des comptes l'organe centralisateur de l'information sur la gestion des administrations publiques, le coordinateur des contrôles administratifs et son auxiliaire technique.

Les archives du ministère des finances et de la Cour montrent que les comités de contrôle financier des ministères se sont réunis dès 1936, que le comité supérieur de contrôle a siégé – de façon intensive – dès 1937³⁶ et que la Cour des comptes a utilisé les rapports des comités de contrôle financier dans son rapport public de 1938, ainsi que dans celui de 1939, resté inédit³⁷. L'échafaudage pyramidal du contrôle budgétaire mis en place en 1935-1936 a donc fonctionné pendant trois années, jusqu'en 1940.

*

* *

34. Pour les préparer à l'exercice de leur nouveau métier, il est prévu que les conseillers référendaires et les auditeurs de deuxième classe nommés après la promulgation de la loi, effectuent un stage d'un an dans les services de contrôle des ministères (cf. le projet de loi Petsche de 1930).

35. Le Comité supérieur « remplira, dans des conditions à déterminer, une mission permanente de contrôle, mais sans intervenir dans le fonctionnement des services. Les examens sur place ne devront jamais avoir le caractère d'une inspection. Le Comité coordonnera l'action des comités spéciaux de contrôle financier, mais ne pourra se substituer à eux ». (Sénat, Débats parlementaires, 1936, A. Gardey, séance du 13 août 1936).

36. Cf. les procès-verbaux des séances de la IV^e Chambre qui a remplacé en 1937 le comité du rapport public (archives de la Cour, plumitif du Comité du Rapport public 1932-1937 et plumitif de la IV^e Chambre 1937-1940, 2005006/53). Les archives de Charra, secrétaire général du ministère des finances, commissaire du gouvernement au comité supérieur de contrôle, montrent également l'activité concrète et intense du comité dans l'année 1938 (SAEF, B 33 230).

37. Lors de l'audience solennelle de rentrée du 4 octobre 1938, le procureur général Godin pouvait se féliciter : « Au comité supérieur, le juge et l'autorité exécutive travaillent la main dans la main ». Voir à ce sujet dans les archives de la Cour le rapport public 1939, non publié, ainsi que les rapports de comptabilité administrative qui citent fréquemment les rapports des comités de contrôle financier ministériels.

Les ministres, les législateurs et les hauts fonctionnaires qui ont contribué à cette réforme et qui ont voulu faire de la Cour des comptes l'aboutissement de la chaîne du contrôle budgétaire, ne pouvaient prévoir qu'allaient se succéder une guerre, une occupation étrangère et l'installation d'un régime antidémocratique et antiparlementaire. Le dispositif de contrôle financier à quatre étages mis en place en 1936-1937 n'a pas résisté à ces épreuves, même s'il n'a jamais été formellement abrogé. Il s'est tout bonnement effacé du système de gestion des finances publiques et effacé de la mémoire collective. Sous Vichy, les comités de contrôle financier ne sont plus réunis ; dès l'automne 1940, le comité supérieur de contrôle ne siège plus et le rapport public, devenu inutile en raison de la suppression du Parlement, disparaît pendant six années. Le dispositif de contrôle budgétaire central est à nouveau réformé sur l'injonction d'Yves Bouthillier, ministre des finances du maréchal Pétain et de Jean-Marcel Drouineau, chef de service de l'inspection, faisant office de Premier Président de la Cour des comptes. En vertu de la loi du 16 novembre 1940, c'est désormais le comité budgétaire qui délibère et fixe le budget de l'État, centralise l'information sur la gestion des administrations publiques et présente au chef de l'État les observations de la Cour des comptes. Le comité budgétaire est présidé par le Premier Président de la Cour des comptes et son secrétariat général et il siège à la Cour.

Le rapprochement des deux institutions de contrôle *a posteriori*, la Cour des comptes et l'Inspection des finances, l'affaiblissement du caractère juridictionnel de la Cour au profit du contrôle administratif et budgétaire, le rattachement au président du Conseil, le basculement et l'intégration dans le champ de l'exécutif, la disparition du contrôle parlementaire et du Rapport Public, sont autant d'éléments qui dessinent en 1940 un modèle juridique et financier alternatif à celui construit par la III^e République parlementaire...

À la Libération, le dispositif de contrôle financier si laborieusement mis en place en 1935-1936, mort administrativement sous Vichy, n'est pas revitalisé. Véritable corset budgétaire imposé aux ordonnateurs, considéré comme par trop rigide par les ministres³⁸, n'ayant aucunement fait la preuve de son efficacité dans la lutte contre le déficit budgétaire des années trente ni contre les prétentions « budgétivores » des ministres de Vichy³⁹, il tombe dans l'oubli, effacé par une série d'innovations : la création du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics en 1946, la création de la V^e Chambre pour les organismes de la sécurité sociale, la création de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques et de la Cour de discipline budgétaire et financière en 1948. Ces innovations, considérées généralement et à juste titre comme le point de départ de la rénovation de la Cour des comptes après 1945, peuvent aussi être considérées comme l'aboutissement d'un effort trentenaire de réflexion et de maturation de la part de deux générations de réformateurs, comme les fruits d'un entre-deux-guerres matriciel et expérimental, comme les leçons tirées des impasses antiparlementaires de Vichy, et pour finir, comme le point final mis à un long cycle réformiste, qui a pris pour objet le contrôle de la dépense publique et la centralisation de l'information sur la gestion des administrations et des établissements publics.

En 1946, ayant purgé la tentation d'une association trop étroite au contrôle administratif des services et tourné le dos à la tentative de son auxiliairisation par l'exécutif, la Cour des comptes, grâce à la constitutionnalisation de son rôle d'assistance budgétaire aux commissions des finances du Parlement, entame sa longue marche soixantenaire vers l'équidistance entre l'exécutif et le Parlement...

38. Cf. dossier personnel de P. Brin, archives de la Cour.

39. Baruch (M.-O.), *Servir l'État français*, Paris, Fayard, 1997.