



L'inspection générale du Trésor (1800-1814)

Pierre-François Pinaud

DANS **NAPOLEONICA. LA REVUE** 2017/1 N° 28 , PAGES 29 À 35
ÉDITIONS **LA FONDATION NAPOLEON**

DOI 10.3917/napo.028.0029

Date de mise en ligne : 11/12/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-napoleonica-la-revue-2017-1-page-29?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour La Fondation Napoléon.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'INSPECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR (1800-1814)

par Pierre-François PINAUD

RÉSUMÉ

Jusqu'au Consulat, l'administration financière de l'État est floue. Relevant directement du contrôleur général des Finances sous l'Ancien Régime, elle ne dépend pas d'une administration bien spécifique et délimitée. Le 19 fructidor an IX (6 septembre 1801) marque donc un tournant dans la gestion des finances publiques de la France. Avec la création de l'Inspection générale du Trésor, Bonaparte veut renforcer le pouvoir de contrôle des fonctionnaires sur les organes de collecte des impôts. Pierre-François Pinaud étudie dans cet article les débuts d'une institution qui aura tant de mérite qu'elle existe encore à nos jours.

ABSTRACT: THE "INSPECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR" (1800-1814)

Up until the Consulate, the financial administration of the state was a fairly unfocussed matter. During the Ancien Régime, matters were managed under the direction of the Comptroller General of Finances, and there were no specific capacities or fields of action. The date, 19 Fructidor, An IX (6 September, 1801), then, marked a milestone in the management of public finances in France. In creating the Inspection générale du Trésor, Bonaparte hoped to reinforce the power of centralised administrators over the organs of tax collection. This article discusses the first steps of an institution which still exists today.

L'INSPECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR (1800-1814)¹

par Pierre-François PINAUD*

L'Inspection générale du Trésor a été instituée par un arrêté des consuls en date du 19 fructidor an IX (6 septembre 1801). La création de ce corps de contrôle n'est pas une innovation en soi ; elle puise son origine dans une longue généalogie administrative qui remonte aux « missi dominici » que les rois de France envoyaient dans les diverses provinces du royaume pour s'assurer de l'exécution des lois, et les plus importantes de toutes : celles qui réglaient la répartition des impôts.

Durant le XVI^e siècle, on trouve des *inspecteurs des fermes*. Un édit royal du 12 mai 1689 crée des *inspecteurs des tailles et fermes* qui étaient placés directement sous les ordres du contrôleur général. Ils étaient chargés, selon des instructions fort détaillées, de vérifier la comptabilité « des tailles, aydes, gabelles, fermes, domaines [...], de s'informer de la conduite des commis, de leur manière de vivre en général [...], s'ils sont sages, appliqués, sociables ou expéditifs ou si au contraire ils sont fiers, arrogants, emportés, vains, aimant la dépense et le jeu ». Mais cette institution devait disparaître en 1707, lors de la création de la vénalité des charges. Cependant, un édit de 1712 recrée des *conseillers-inspecteurs des finances*, qui relèvent directement du contrôleur général des Finances ; faute de preneurs, l'édit ne put être exécuté. En 1716, une inspection fut établie au siège de chaque généralité. Mais ces fonctions d'inspection étaient mal définies, empiétant souvent sur celles des chambres des comptes ; elles n'eurent qu'un caractère tout à fait provisoire.

L'administration financière de la période révolutionnaire ne pensa pas à créer un corps de contrôle. Cependant, à la fin de cette période de profonde mutation administrative et institutionnelle, la loi du 28 prairial an V (16 juin 1797) créait douze *inspecteurs généraux de la trésorerie*. Ils étaient directement placés sous les ordres du ministre. Il ne semble pas, d'après les archives existantes, qu'il fut pourvu à ces emplois.

¹ *La Revue du Trésor*, année 71, n° 3-4, mars-avril 1990, p. 193-195.

* Pierre-François Pinaud (1951-2012), spécialiste de l'histoire économique et financière de la France moderne et contemporaine, maître de conférences à l'École pratique des Hautes Études. Il a notamment publié *César Lavirotte. Mémoires d'un inspecteur des Finances sous l'Empire* (La Vouivre Éd., 2003) et *Les Receveurs généraux des finances, 1765-1865* (Librairie Droz, 2005).

Le Consulat, par un arrêté en date du 21 ventôse an VIII (13 mars 1800), créa des *vérificateurs généraux*. Ils étaient établis auprès des divisions militaires. Leurs fonctions étaient de contrôler les payeurs des guerres, dont les tentations de prévarications étaient nombreuses. Ils apparaissent à l'*Almanach national*, ancêtre de l'actuel *Bottin administratif*, sous l'appellation de *préposés extérieurs du Trésor*. En dépit de fonctions mal définies, ils préfigurent la future Inspection générale du Trésor. Bien que leur nombre ne soit pas fixé par les textes, chacun d'eux était chargé de parcourir continuellement les départements compris dans sa division miliaire. Leur fonction était double : d'une part, « vérifier les caisses des receveurs » et, de l'autre, « d'accélérer le recouvrement de toutes espèces, de constater le progrès des rentrées d'argent, de hâter le versement des fonds et d'en diriger l'envoi vers les caisses à Paris ». Ces vérificateurs généraux, dans l'esprit du Premier consul, n'avaient pas assez de pouvoir sur les comptables supérieurs du Trésor, receveurs généraux, payeurs des guerres ou de départements. Considérant cette institution comme peu efficace, il lui appartenait d'en réformer le contenu. Cette réforme préluait une vaste réorganisation financière de la France.

Le décret du 19 fructidor an IX est l'acte de création de ce qui allait devenir le corps le plus prestigieux de l'administration financière. L'article premier du décret stipule : « Les vérificateurs généraux, établis dans les divisions militaires par l'arrêté du 21 ventôse an VIII, sont supprimés à compter du 1^{er} vendémiaire an X ». À la place, « il y aura des *inspecteurs généraux du Trésor public*, chargés de vérifier les caisses des receveurs généraux et particuliers et celles des préposés des payeurs généraux dans les divisions militaires et les départements. Leur nombre pourra être porté jusqu'à quinze. Ces inspecteurs devront s'assurer de la régularité de la gestion desdits comptables et de leur exactitude à se conformer aux instructions. » Comme on le note, leurs attributions, bien que similaires à celles des vérificateurs généraux, sont plus étendues compte tenu qu'elles englobent caisses civiles et militaires. Les inspecteurs généraux n'avaient pas d'arrondissement permanent ; ils étaient envoyés par le ministre des Finances, ou le directeur général du Trésor public, là où leur présence était rendue nécessaire.

D'après l'*Almanach* consulaire de l'an VIII, il n'y avait non point quinze, mais dix-neuf inspecteurs généraux ; trois venaient de l'administration centrale. Bien que nous soyons démunis de renseignements biographiques homogènes sur ces dix-neuf premiers inspecteurs, des recherches ont montré qu'ils avaient déjà une longue habitude des affaires comptables. Lors de la création du ministère du Trésor public, le 5 vendémiaire an X (27 septembre 1801), il fut décidé « que les inspecteurs généraux, qui étaient nommés précédemment sur proposition du directeur général du Trésor public, seraient pareillement nommés sur présentation sur présentation du ministre du Trésor public ». Placés administrativement

sous les ordres du ministre du Trésor, ils pouvaient recevoir des missions du ministre des Finances. Tous les inspecteurs n'étaient pas au début investis d'une mission de contrôle ; certains étaient employés dans des emplois sédentaires à l'administration centrale soit du Trésor, soit des Finances ; c'était, par exemple, le cas d'Amabert, employé en qualité de secrétaire général du ministère des Finances de 1805 à 1815, ou de Dewante, créateur de l'Agence judiciaire du Trésor. D'autres, tels Bully ou Deshayes, servaient en qualité de payeurs des guerres. Petit, ancien vérificateur général, nommé lors de la première promotion, était détaché au ministère de la Guerre sur un emploi de chef de division. Roger cumulait son emploi d'inspecteur avec celui de premier commis au bureau particulier du ministre des Finances ; il devait être nommé en 1804 receveur général du département de l'Aisne. C'est à Mollien, ministre du Trésor, qu'il appartient après quelques années de « rodage », par un arrêté du 19 décembre 1808, d'organiser plus complètement l'institution naissante et dont l'activité se faisait vivement sentir sur la marche de la comptabilité. Divers aménagements réglementaires étaient rendus nécessaires en raison de la situation générale des finances publiques. L'ordre administratif avait été ramené sur tous les points de l'Empire, ou plus exactement du grand Empire qui, à cette date, comprenait cent trente départements, tous organisés financièrement sur le même modèle. Il y avait deux caisses principales par département, celle du receveur général et celle du payeur général avec, accessoirement, suivant les départements, un payeur des guerres. Il y avait aussi des caisses secondaires, douanes, loterie, droits réunis, enregistrement et domaines...

Ces caisses secondaires étaient placées sous le contrôle direct de leurs régies d'origines, dotées parfois de corps d'inspection générale. Mollien arrêta que, désormais, « le nombre des inspecteurs généraux du trésor public serait fixé à six, à ceux il fallait ajouter les inspecteurs qui résidaient dans l'Italie française ». Une des grandes innovations du ministre résidait dans la division de l'Empire en six grands arrondissements, ayant chacun à sa tête un inspecteur général. Nouvelle innovation : sous les ordres de chaque inspecteur était placé un élève-inspecteur, jeune surnuméraire auquel, après quelques vérifications, l'inspecteur pouvait déléguer les opérations de détail et d'inspection qui n'exigeaient pas une longue enquête chez les comptables. Au total, ce furent seize élèves qui prirent rapidement le titre de *sous-inspecteurs*, qui furent nommés de 1808 à 1814. Ils remplissaient auprès des inspecteurs généraux les mêmes fonctions que les auditeurs placés auprès du Conseil d'État, c'est-à-dire qu'ils apprenaient le métier auprès d'un agent expérimenté.

Ces élèves inspecteurs appartenaient à des familles de notables, soit de l'Ancien Régime, soit de la nouvelle bourgeoisie. Beaucoup devaient faire là leur classe puis mener une brillante carrière

administrative après la chute de l'Empire ; tel est le cas de Boubers, secrétaire général du ministère des Finances de 1828 à 1845 ; de Collart-Dutilleul, qui finira une longue carrière administrative comme conseiller maître à la Cour des comptes ; Colonia sera, lui, référendaire à la même Cour de 1819 à 1832 ; Legrand sera successivement directeur général des Forêts de 1836 à 1840, des Contributions directes de 1840 à 1843, de nouveau des Forêts de 1843 à 1848 et député de l'Oise de 1831 à 1848 ; Michel de Villebois deviendra administrateur de l'Imprimerie nationale de 1823 à 1834 ; Montagnier, directeur du Mouvement général des fonds de 1842 à 1852 ; le neveu du baron Louis, ministre des Finances ; Pernot de Fontenoy sera receveur général des finances de 1817 à 1841.

Les inspecteurs généraux, ainsi que les sous-inspecteurs, en application de l'article 13 de l'arrêté, se voyaient investis d'une nouvelle mission, « celle de recueillir des renseignements sur l'état du commerce, sur les rapports commerciaux de la ville où ils se trouvent avec Paris et les places voisines, sur les opérations des principales maisons de commerce sur les relations des comptables avec elles et sur les avantages qu'en retire le service du Trésor pour la transmission des fonds ainsi que sur les causes locales de la présence de la monnaie de cuivre dans les caisses des différents comptables ». Par cet article, le ministre donnait une autre dimension à ce corps de contrôle. À la surveillance des caisses publiques, il ajoutait un rôle contrôle économique.

L'idée est assez novatrice puisqu'elle essaie de réunir, dans un seul contrôle, finance publique et économie privée. Cette analyse de la situation est rendue nécessaire en raison du contexte politique. En 1809-1810, l'Empire est à son apogée, il englobe la Hollande, les pays allemands riverains de la mer du Nord, les quinze départements formant le Valais, le Piémont, la Ligurie, Parme, la Toscane et une partie des États pontificaux. Mais la France est en guerre perpétuelle, et l'argent en est le nerf ; c'est pourquoi Napoléon, ainsi que les ministres des Finances, du Trésor et même celui de la Guerre ont besoin de connaître en permanence la situation financière du pays afin d'y poursuivre l'effort de guerre. En raison de l'application du Blocus continental, l'Empereur a aussi besoin de connaître et de contrôler la circulation monétaire à l'intérieur de l'Empire. En confiant à l'Inspection du Trésor la surveillance de l'économie, le ministre du Trésor remplissait les vues de l'Empereur : maintenir une activité commerciale suffisante afin de soutenir et amplifier l'effort de guerre. En raison de la crise économique des années 1810-1811 qui frappait l'Europe, il ne semble pas que l'Inspection du Trésor ait rempli sa mission de contrôle économique.

Les inspecteurs généraux en tournée dans leurs arrondissements devaient se concerter avec les préfets pour les vérifications qu'ils venaient opérer dans le chef-lieu de chaque département. Les sous-

inspecteurs devaient avoir la même déférence envers les sous-préfets dans les chefs-lieux d'arrondissement. Les inspecteurs généraux en activité de mission touchaient un traitement fixe de 9 000 francs par an ; ils avaient droit à une indemnité de 400 francs pour chacun des départements qu'ils avaient complètement vérifiés. Lorsqu'ils vérifiaient un payeur principal de Marine, non résident au chef-lieu du département, ils avaient droit à une indemnité supplémentaire de 600 francs. Quant aux élèves-inspecteurs, ils n'avaient pas de traitement, mais bénéficiaient d'une indemnité annuelle de 1 500 francs pour frais de tournée. À partir de 1810, les inspecteurs généraux sont employés à diverses missions. Certains sont chargés d'organiser la comptabilité des départements annexés ; c'est le cas par exemple de Duret qui est envoyé en Hollande dans les départements des Bouches-du-Rhin, des Bouches-de-l'Escaut et de l'arrondissement de Bréda. Ils devaient, d'une part, arrêter les registres des anciens comptables, d'autre part, organiser la comptabilité dans les formes françaises. Durant la campagne de Russie, cinq sous-inspecteurs furent envoyés pour protéger les fonds publics avec l'aide de l'armée.

À la chute de l'Empire, c'est souvent aux inspecteurs généraux et aux sous-inspecteurs que fut confiée la lourde tâche de sauvegarder et de rapatrier les fonds sur la Caisse centrale à Paris. Lors de la Première Restauration, l'Inspection fut employée presque exclusivement à opérer la liquidation complète de la comptabilité des pays annexés, mais aussi des divers corps de troupes licenciés par le nouveau pouvoir royal. Cette tâche fut interrompue lors de l'épisode des Cent-Jours, mais reprit son cours pendant la Seconde Restauration. À l'instar de nombreux services financiers créés pendant le Consulat et l'Empire, l'Inspection générale du Trésor survécut à son créateur.

Liste des membres de l'Inspection générale du Trésor

Inspecteurs généraux	
Amabert (1801)	Isoard (1801)
Albin-Cornuau (1813)	Jehannot-Crochard (1806)
Bailly (1801)	Langlais (1809)
Bernard (1813)	Lansac (1801)
Boubers (1812)	Larroc (1801)
Blondin (1801)	Lionnet (1809)
Boudin (1801)	Lyonnet (1810)
Bully (1801)	Pernot-Fontenoy (1807)
Cliquet (1801)	Petit (1801)
Collart-Dutilleul (1812)	Pichard (1801)
Colchen (1804)	Reboul (1801)
Daumont (1806)	Rielle (1801)
Deshayes (1801)	Richelle (1801)
Dewante (1801)	Roger (1801)
Dubourg (1802)	Romand (1802)
Duret (1805)	Vignon (1810)
Espert (1801)	Wante (1803)
Inspecteur	
Gas (1803)	
Sous-Inspecteurs	
De Beranger	Legrand
Carre d'Harouville	Michel de Villebois
De Colonia	Montagnier
Fornerod	Roulet de Labouillerie
Gery	De Saint-Laurent
Guerard	Thomasson
Hix	Tribalet
Lavirotte	De Vergnon