



Georges CAPDEBOSCO
Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes

La Cour des comptes en mai 1968

Mots-clés : histoire - mai 68 - Cour des comptes

Pas de manifestations, ni de grèves à la Cour des comptes qui a continué d'exercer ses missions en mai 68. Mais des propositions de réformes, des engagements individuels de magistrats et, ultérieurement, des évolutions dans l'organisation et les pratiques, peuvent être rattachés à mai 68.

À l'initiative de son président, Christian Descheemaeker, président de chambre honoraire, le comité d'histoire de la Cour des comptes a recherché comment la Cour a vécu « mai 68 » – ou les « 58 jours » (Jean-François Sirinelli) séparant les premiers affrontements du vendredi 3 mai et le second tour des élections législatives le dimanche 30 juin.

La Cour à la veille des événements : un « volcanisme pétrifié » vraiment ?

En 1967, un essai brillant sur *L'Énarchie ou Les mandarins de la société bourgeoise*, signé du pseudonyme collectif de Jacques Mandrin, avait proposé une analyse géologique de l'administration française en distinguant « la glaise alluvionnaire des administrations centrales », « les grandes poussées tertiaires de l'Inspection des finances », « les schistes calcaires du Conseil d'État » et « le

volcanisme pétrifié de la Cour des comptes ». L'un des trois auteurs rejoignit la Cour en 1989.

« Je me les sers moi-même avec assez de verve », disait Cyrano. Les magistrats – aujourd'hui honoraires – qui ont évoqué pour le comité d'histoire leurs souvenirs de la Cour des comptes à la veille de mai 1968 ne sont pas toujours tendres pour l'institution : « une vieille chose endormie », « routine des procédures de contrôle, tout au moins en ce qui concerne les collectivités locales », « après l'année classique en Algérie, quelle déception »... D'autres magistrats ont de meilleurs souvenirs : « pas une image très moderne, mais une réputation attractive d'indépendance d'esprit et d'organisation de son travail », des « magistrats d'une autre époque [qui] aimaient la rigueur et le travail bien fait », des « mentors » qui enseignaient à leurs cadets « le fond du fond du métier : tourner la pièce justificative avec patience, obstination, persévérance ».

Les auditeurs de la décennie 1960 s'étonnaient des conditions de travail à la Cour. L'information interne n'existait pas. L'avancement des magistrats encore jeunes issus des premières promotions de l'ENA était de surcroît bloqué. Il n'y avait alors que quatre magistrats et l'on parlait encore du « petit personnel ».

Quelques années plus tôt, en 1960 et 1961, le Premier président Roger Léonard avait demandé à un groupe de travail présidé par le futur Procureur général André Crépey d'examiner les réformes qui pourraient être apportées au fonctionnement de la Juridiction. Le groupe avait souhaité que les rapporteurs fussent dotés par un texte des « pouvoirs d'investigation les plus larges, tant sur pièces que sur place ». Il préconisait « l'institution de procédures contradictoires » en se fondant sur les résultats obtenus par la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques (CVCEP), la création de « tribunaux régionaux des comptes » siégeant « dans chacune des 9 IGAMIES ainsi qu'à Paris » et la constitution de « formations interchambres » pour « remédier aux inconvénients d'un cloisonnement dont on constate chaque jour les malencontreux effets ». Il suggérait d'envisager à terme « une réforme des structures de la Juridiction permettant de confier à une chambre unique – divisée en sections – la responsabilité de chacun des trois secteurs d'activité de la Cour », à savoir les finances de l'État, celles des collectivités locales et le budget social de la Nation ; l'intégration souhaitée de la CVCEP se serait opérée par la création d'une quatrième chambre.

La mise en œuvre de ces préconisations était restée limitée, malgré les exemples entraînants de la CVCEP et de la Cinquième chambre « sociale ». Il pouvait toutefois être noté que le Rapport public annuel, dont le rapporteur général avait été André Crépey pendant plusieurs années, faisait une place plus grande aux observations « horizontales ». De même, le Premier président avait confié au polytechnicien Francis Netter l'animation d'un groupe sur « les problèmes posés par l'emploi d'ensembles mécanographiques et électroniques dans l'administration » dont un référé du 18 avril 1968 fit connaître les premières conclusions au Premier ministre et au ministre des Finances.

Enfin, la loi du 22 juin 1967 avait doté la Cour d'un « nouveau statut organique » (R. Léonard). Elle mettait en valeur la « troisième mission » que la Cour avait été « appelée par le temps à assumer », à savoir « exercer de façon indépendante et impartiale un contrôle général sur la gestion des ordonnateurs » (Philippe Rivain, rapporteur gé-

ral de la commission des finances de l'Assemblée nationale). S'ajoutant à la mission de juger les comptes des comptables publics et à celle d'assister le Gouvernement et le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, cette troisième mission s'appuyait sur la notion de « bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État ».

En mai-juin 1968, une institution qui « ne se sentait pas mise en cause », mais des magistrats « individuellement interpellés »

Un futur Premier président, auditeur en mai 1968 pour quelques jours encore, a décrit l'atmosphère de la Cour dans les termes suivants : « Les murs de la rue Cambon sont assez épais et les soubresauts de la rue ne l'atteignaient pas directement. Comme ce n'est pas un lieu de pouvoir direct, l'institution ne se sentait pas mise en cause, comme ont pu l'être les ministères, les organisations politiques ou syndicales. Néanmoins, chacun était individuellement interpellé, comme on dit, par tout ce qui se passait. » (François Logerot)

En mai 1968, il n'y a pas eu de manifestations, de grèves ou de pétitions à la Cour des comptes, qui apparaissait comme « un havre de paix ». Magistrats et fonctionnaires des services s'efforçaient de « continuer tant bien que mal ». Le service de la comptabilité a notamment participé à l'opération de versement d'avances en billets de banque pour les magistrats et le personnel, son chef allant à la Paierie générale du Trésor pour récupérer les fonds nécessaires.

L'examen des ordres du jour et des registres conservés aux Archives nationales fait apparaître que les chambres ont siégé et délibéré à leur ordinaire et à effectif quasi complet. La Chambre du conseil délibéra, à effectif quasi complet elle aussi, sur le projet de rapport public le lundi 6 mai, la deuxième des neuf « journées marquées par des affrontements violents » (Maurice Grimaud). La publication du rapport a été retardée d'un mois environ (25 juillet). Sans doute la Cour n'a-t-elle, pour établir son rapport en vue du règlement du budget 1967, « disposé des comptes et des pièces justificatives qu'à des dates encore plus tardives que les années précédentes », mais la question dépassait de beaucoup celle des répercussions de « Mai 68 », puisque les services de la Comptabilité publique avaient « pu, pour le Compte général de l'administration des Finances, limiter à une dizaine de jours le retard imputable aux événements de mai et juin 1968 » (R. Léonard).

En somme, la Cour a continué de remplir ses missions, n'interrompant ses travaux qu'exceptionnellement. Ainsi, la Première chambre, après des délibérés denses le jeudi 30 mai, se transporta au 5^e étage du bâtiment Cambon pour essayer d'apercevoir la foule qui s'apprêtait à remonter les Champs-Élysées. « Évidemment, il y avait beaucoup de bruit », se rappelait le Premier président Désiré Arnaud qui présidait alors la Chambre.

Un grand quotidien pouvait néanmoins titrer : « Une large majorité de magistrats de la Cour des comptes veulent faire son *aggiornamento*. » Sous l'impulsion de l'Association des magistrats et surtout de la Section Cour des comptes de l'Association des anciens élèves de l'ENA, alors présidée par Yves Béchade, des assemblées et des groupes de travail ont réfléchi aux réformes souhaitables. « On a réformé la Cour en long, en large et en travers, se rappelle une auditrice de 1960. On avait fait des petits groupes de travail et on avait beaucoup cogité, à tel point que [...] le secrétaire général nous a rappelés à l'ordre en nous disant qu'il ne fallait quand même pas oublier de travailler. » L'auteur de ces lignes entendait dans ces assemblées des magistrats plus expérimentés – Maurice Bernard, Pierre Lavau, Jean Marmot, Bernard Menasseyre, pour ne citer que des collègues disparus – dont les analyses élargissaient singulièrement les perspectives d'évolution de l'institution.

Est-il besoin de rappeler la formule de Michel de Certeau ? « Il s'est produit ceci d'inouï : nous nous sommes mis à parler. »

Des notes d'une soixantaine de pages au total furent élaborées et approuvées par les assemblées de magistrats. Les versements aux Archives nationales les ignoraient, mais André Delion les avait judicieusement conservées : « schéma directeur » d'une Cour renouvelée, participation à la gestion de l'institution, questions de personnel, modalités de fonctionnement de la Cour, Parquet.

L'examen un demi-siècle plus tard de ces documents fait apparaître la qualité du travail, le sérieux et la précision des propositions, qui constituent souvent d'étonnantes anticipations de réformes intervenues bien plus tard : suppression du rattachement au ministère de l'Économie et des finances afin d'assurer l'indépendance de la Cour ; droit pour la Cour de refuser des candidatures au tour extérieur ; regroupement des moyens de contrôle *a posteriori* par l'intégration à la Cour du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques et de la Cour de discipline budgétaire et

financière ; déconcentration de la Cour par la création de chambres interrégionales, « au niveau des métropoles d'équilibre », au sein d'une juridiction unique ; participation des personnels de la Cour aux décisions qui les concernent par la substitution d'un conseil de gestion à la Conférence des présidents, par la réunion d'assemblées de chambre, notamment pour l'élaboration des programmes de travaux, et par l'adjonction au secrétariat général d'un représentant des auditeurs ; ouverture du tour extérieur à des ingénieurs et recours plus fréquent à des experts ; allègement du fonctionnement de la Cour par la création de sections de chambre ; extension des moyens d'investigation des rapporteurs, le rapporteur devant être « maître de son instruction » et exposant lui-même son rapport en chambre ; renforcement du caractère contradictoire de la procédure en ce qui concerne les ordonnateurs, qui devaient recevoir communication du rapport d'instruction, en totalité ou en partie, et pouvoir être entendus s'ils le demandaient.

À l'extérieur de la Cour, certains engagements de magistrats font partie de l'histoire de « Mai 1968 ». Il est à peine besoin de rappeler le rôle de Jacques Chirac, alors conseiller référendaire en service détaché, secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, dans l'organisation des négociations de « Grenelle », ou celui de Michel Jobert, directeur de cabinet du Premier ministre, qui « dans l'ombre tient l'un des premiers rôles du drame » (Laurent Joffrin), ou encore celui de Jean Charbonnel au secrétariat de l'Union des démocrates pour la V^e République.

Moins connu peut-être fut le rôle du futur Président Georges Dominjon, récemment disparu. Alors détaché à la direction des carburants du ministère de l'Industrie, il maintenait le contact avec les groupes qui occupaient les dépôts en région parisienne pour négocier le chargement des camions-citernes nécessaires aux approvisionnements et pour répondre aux sollicitations « les plus urgentes et parfois inattendues », par exemple l'alimentation des groupes électrogènes de la spermathèque nationale des taureaux de race. À la demande du directeur des carburants, André Giraud, et après avoir pris l'attache du directeur des Douanes et mis dans la confiance deux chaînes de radio privées, il organisa la réalimentation des stations-service à partir de raffineries en activité en Belgique et à Strasbourg. « Le retour soudain de l'essence et sans aucun incident en longue files de camions en provenance du nord et de l'est de la France surprit tout le monde à l'avant-veille de la Pentecôte. Il amplifia le retournement de l'opinion. »

D'autres engagements ont eu aussi un caractère public. Dix magistrats se présentèrent aux élections législatives des 23 et 30 juin 1968 : cinq à gauche (MM. Alain Gourdon, Jacques Sallois, Pierre Joxe, Patrick Peugeot et Louis Périllier), tous battus, cinq à droite (MM. Jean Charbonnel, Jacques Chirac, Pierre Lelong, Pierre Bas et Jean-Pierre Soisson), tous élus. La presse nationale s'amusa de la concentration de « grands corps » dans la 1^{re} circonscription de l'Yonne, où M. Jean-Pierre Soisson, conseiller référendaire, l'emporta sur l'ancien résident général en Tunisie Louis Périllier, conseiller maître, après avoir devancé au premier tour l'ancien ministre Bernard Chenot, conseiller d'État, futur vice-président de la Haute Assemblée.

Les suites des débats de mai-juin 1968 pour les missions, l'organisation et les méthodes de la Cour

« Certaines des idées avancées paraissent non dépourvues d'intérêt », avait dit le Premier président Roger Léonard en juillet 1968 après avoir lu les propositions de la Section ENA.

La Cour a mis assez vite en œuvre des changements mesurés mais réels. « Les relations entre les gens ont changé » : rapports humains, application des accords « fonction publique », création de deux syndicats regroupant les différentes catégories de personnel, évolution de la tenue vestimentaire. Des changements intervinrent dans la gou-

vernance de la Juridiction, dans le rôle des rapporteurs, dans les conditions matérielles de travail, dans le cadre même d'exercice des missions de la Cour en application de la loi du 22 juin 1967.

Sous l'impulsion initiale du Premier président Lucien Paye, ce « juste » qui avait « un sens romain de l'État » (Maurice Druon), des réflexions furent engagées sur des changements plus profonds des structures, des moyens et des méthodes de la Cour. Les premières propositions d'un groupe de travail débouchèrent sur des décisions en juillet 1970. Des thématiques de l'*aggiornamento* demandé en juin-juillet 1968 y apparaissent. La poursuite des travaux et réflexions sur les réformes peut plus difficilement sans doute être rattachée à « Mai 68 », même si, ici encore, des thématiques de 1968 se retrouvent dans les sujets traités. La Cour ne cesse guère de réfléchir sur ses missions et ses méthodes.

* * *

Le comité d'histoire de la Cour a organisé une conférence sur le sujet « La Cour des comptes en mai 1968 », suivie d'un débat dont le Premier président honoraire François Logerot a été le modérateur¹. La conclusion du présent article peut lui être empruntée : « Les organisations, quelles qu'elles soient, progressent parce que quelques-uns osent sortir du rang pour faire des propositions iconoclastes. » ■

¹ Comité d'histoire de la Cour des comptes, *La Cour des comptes en mai 1968*, La documentation Française, 2017.

La première université d'été de la SFFP les 27, 28 et 29 juin à Poitiers

La Société française de finances publiques organise les 27, 28 et 29 juin 2018 sa première université d'été à la faculté de droit de Poitiers.

AU PROGRAMME

Le 27 juin : Troisième séance du séminaire itinérant « Constitution et finances publiques » sur le thème : « **L'article 47-2 de la Constitution : un cadre juridique suffisant pour la Cour des comptes ?** »

Le 28 juin : Colloque annuel de la SFFP : **Données et chiffres des finances publiques** Assemblée générale puis conseil d'administration de la SFFP

Le 29 juin : Première réunion du groupe de recherche de la SFFP et séminaire des doctorants